

Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
(Estudios Internacionales)

**LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA:
LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
ENTRE 1980 Y 1995**

Tesis Doctoral presentada por Muriel LAURENT

Director: José Angel SOTILLO LORENZO

1997

"Au monde qui n'a pas changé malgré nos rêves".
'Le regard d'Ulysse'

"Il faut comprendre que les choses sont sans espoir
et être décidé à les changer".

F.S. Fitzgerald

ÍNDICE

<u>AGRADECIMIENTOS</u>	p.i	
<u>SIGLAS Y ABREVIATURAS</u>	p.ii-iii	
<u>INTRODUCCIÓN</u>	p.1	
1. Justificación	p.1	
2. Hipótesis	p.10	
3. Metodología	p.14	
<u>TÍTULO PRIMERO</u>	LA PROBLEMÁTICA INTERNACIONAL: PRODUCCIÓN, CONSUMO Y LUCHA ANTIDROGA	p.17
<u>Introducción</u>	p.18	
<u>CAPÍTULO PRIMERO</u>	<u>LA TIPIFICACIÓN DE LOS ESTUPEFACIENTES Y LA LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA REGIONAL</u>	p.19
I. La clasificación de las sustancias estupefacientes	p.19	
II. La localización geográfica regional	p.27	
<u>CAPÍTULO SEGUNDO</u>	<u>EL NARCOTRÁFICO Y LAS DROGAS</u>	p.44
I. La economía de la droga	p.45	
II. La criminalidad organizada	p.59	
III. La corrupción	p.66	
IV. El blanqueo de dinero	p.70	
V. El desvío de precursores químicos	p.80	
VI. La demanda de estupefacientes	p.82	
Conclusión	p.86	

CAPÍTULO TERCERO

EL MARCO INTERNACIONAL DE LUCHA CONTRA LOS ESTUPEFACIENTES Y EL NARCOTRÁFICO p.88

I.	Las Naciones Unidas y otras organizaciones de lucha contra las drogas y el narcotráfico	p.89
A.	Los tres Convenios de las Naciones Unidas (1961, 1971 y 1988) y el Programa Mundial de Acción	p.89
B.	La Comisión de Estupefacientes	p.100
C.	La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes	p.101
D.	El Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas	p.102
E.	Otros organismos de las Naciones Unidas encargados de diferentes aspectos de la lucha contra las drogas	p.109
F.	Otras entidades de lucha contra los estupefacientes	p.114
	1. El Grupo de Acción Financiera Internacional	p.114
	2. El Grupo de Acción sobre los Productos Químicos	p.115
	3. El Grupo de Dublín	p.115
	4. La Organización Internacional de Policía Criminal-Interpol	p.116
	5. La Organización Mundial de Aduanas	p.117
	6. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas	p.117
G.	Pautas de mejora del sistema de las Naciones Unidas de lucha contra los estupefacientes	p.118
II.	La política antidroga de los Estados Unidos	p.124
A.	Generalidades	p.124
B.	Evolución de las políticas hacia la región andina desde principios de los años ochenta	p.126
	1. La opción de la Administración Reagan	p.126
	2. La estrategia de la Administración Bush	p.129
	3. La política de la Administración Clinton	p.131
C.	Breve conclusión	p.133
	<u>Conclusión</u>	p.134

TÍTULO SEGUNDO

EL NARCOTRÁFICO Y LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN COLOMBIA

p.135

Introducción

p.136

CAPÍTULO PRIMERO

LA SITUACIÓN POLÍTICA Y EL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

p.140

- I. El panorama político colombiano p.140
- II. El fenómeno del narcotráfico en Colombia p.146
 - A. La diversificación de los cultivos ilícitos y la producción de estupefacientes p.146
 - B. El fenómeno de los 'cárteles' p.152
 - C. El poder económico de los narcotraficantes p.162
 - D. La narcoquerrilla p.166
- III. Las relaciones entre el narcotráfico y el Estado en Colombia p.169
 - A. La participación directa en política p.169
 - B. La financiación de campañas electorales p.172
 - C. Las olas de narcoterrorismo p.174
- IV. Las consecuencias: corrupción, impunidad y violencia p.177

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES FRENTE AL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

p.182

- I. Las políticas del Gobierno colombiano en materia de lucha contra las drogas y el narcotráfico desde mediados de los años setenta hasta principios de los años noventa p.183
 - A. La situación a mediados de los años setenta p.183
 - 1. La influencia estadounidense p.183
 - 2. La Administración de A. López Michelsen (1974-1978) p.185
 - B. La Administración de J.C. Turbay Ayala (1978-1982) p.188
 - 1. La influencia estadounidense p.188
 - 2. La política interna p.188

C. La Administración de B. Betancur Cuartas (1982-1986)	p.193
1. La influencia estadounidense	p.193
2. La política interna	p.193
a. Los acontecimientos	p.193
b. La ley 30 de 1986 - 'Estatuto Nacional de Estupefacientes'	p.197
D. La Administración de V. Barco Vargas (1986-1990)	p.202
1. La influencia estadounidense	p.202
2. La política interna	p.203
a. La posición oficial	p.203
b. Los acontecimientos	p.209
c. La apertura internacional	p.217
Balance de la influencia norteamericana durante los años ochenta	p.219
II. Las estrategias gubernamentales de lucha contra las drogas y el narcotráfico en Colombia a partir de 1990	p.220
A. El proceso constituyente	p.222
1. Los debates en la Asamblea Nacional Constituyente	p.222
a. La extradición de nacionales colombianos	p.222
b. La confiscación de bienes en caso de enriquecimiento ilícito	p.238
2. El fortalecimiento de la Justicia	p.240
a. La política de sometimiento a la Justicia	p.241
b. La figura de la Fiscalía General de la Nación	p.244
B. La Administración de C. Gaviria Trujillo (1990-1994)	p.251
1. La influencia estadounidense	p.251
2. La política nacional	p.254
a. La creación de la Dirección Nacional de Estupefacientes	p.254
b. La estrategia política	p.257
- La estrategia interna	p.258
- La estrategia externa	p.261

C. La Administración de E. Samper Pizano (1994-)	p.268
1. La influencia estadounidense	p.268
2. La política nacional	p.272
a. El 'Plan nacional para la superación del problema de la droga'	p.272
b. La ley 190 de 1995 - 'Estatuto anticorrupción'	p.276
c. La cooperación internacional	p.279
d. Los acontecimientos y los resultados	p.280

<u>Balance de las estrategias colombianas de lucha contra el narcotráfico y las drogas</u>	p.284
--	-------

<u>TÍTULO TERCERO</u>	LA UNIÓN EUROPEA Y LA LUCHA CONTRA LA DROGA, POLÍTICAS Y ACCIONES HACIA COLOMBIA	p.297
------------------------------	---	-------

<u>Introducción</u>	p.298
---------------------	-------

<u>CAPÍTULO PRIMERO</u>	<u>LA COORDINACIÓN INTERNA DE LUCHA ANTIDROGA</u>	p.301
--------------------------------	--	-------

I. Las instituciones de lucha contra las drogas	p.302
A. La organización interna anterior al Tratado de la Unión Europea	p.302
1. Las primeras orientaciones del Consejo Europeo	p.302
2. Las iniciativas del Parlamento Europeo	p.303
3. Las estructuras intergubernamentales	p.307
a. El Grupo T.R.E.V.I.	p.307
b. El Grupo de Asistencia Mutua	p.308
c. La Cooperación Política Europea	p.309
d. El Grupo de Rhodes	p.310
4. El Comité Europeo de Lucha Antidroga	p.310
B. La organización interna tras el Tratado de la Unión Europea	p.315
1. Las orientaciones del Consejo Europeo	p.318
2. La Comunidad Europea	p.327
a. Las iniciativas del Parlamento Europeo	p.327
b. La distribución de competencias en la Comisión Europea	p.329
3. La Política Exterior y de Seguridad Común	p.336
4. La Justicia y los Asuntos de Interior	p.337
Balance	p.342

C. Otras estructuras europeas	p.343
1. El Consejo de Europa	p.343
2. El Acuerdo de Schengen	p.346
II. Las políticas y los instrumentos comunitarios en materia de lucha contra la droga	p.349
A. El primer Programa Europeo de Lucha contra la Droga	p.349
B. El Plan de Acción en materia de Lucha Antidroga 1995-1999	p.351
1. Acción relativa a la reducción de la demanda	p.353
2. Acción relativa a la reducción del tráfico ilícito	p.354
3. Acción a nivel internacional	p.356
C. Los instrumentos jurídicos: las directivas y los reglamentos	p.360
1. La Directiva sobre el blanqueo de dinero ilícito	p.360
2. Los Reglamentos y las Directivas sobre el control de precursores químicos	p.361
D. Las líneas presupuestarias de la lucha contra las drogas	p.363
Conclusión	p.366
<u>CAPÍTULO SEGUNDO</u>	<u>LA COOPERACIÓN EXTERNA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA DROGA</u>
	p.371
I. Generalidades	p.372
A. La justificación de la acción exterior	p.372
1. La participación en los organismos internacionales	p.373
2. El acervo de acciones bilaterales y algunas orientaciones	p.375
B. La orientación prioritaria	p.379
C. Las líneas de cooperación con los países A.C.P. y los P.E.C.O.	p.380
1. El Fondo Europeo de Desarrollo	p.380
2. El Programa PHARE	p.381

D. Las cláusulas 'droga' en los acuerdos de cooperación	p.382
II. El Programa de cooperación Norte-Sur en el ámbito de la lucha antidroga, la línea presupuestaria B7-5080	p.384
A. Presentación	p.384
B. Reflexiones y orientaciones	p.391
C. Evolución reciente	p.395
D. Proyectos financiados en Colombia entre 1987 y 1995 con la línea B7-5080	p.398
III. La relación birregional entre la Unión Europea y América Latina	p.400
A. Pautas generales	p.400
B. Las conferencias Interparlamentarias (Parlamento Europeo - Parlamento Latinoamericano)	p.401
C. El diálogo entre la Unión Europea y el Grupo de Río	p.403
D. La cooperación entre la Unión Europea y el Pacto Andino	p.406
E. Otros diálogos	p.408
Breve conclusión	p.409

<u>CAPTULO TERCERO</u>	<u>LA COOPERACIÓN ESPECÍFICA DE LA UNIÓN EUROPEA CON COLOMBIA EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS</u>	p.410
I. El diálogo político de alto nivel entre la Unión Europea y Colombia		p.412
II. El 'Programa Especial de Cooperación': la solicitud del presidente colombiano y la respuesta comunitaria		p.416
A. La indicación de la situación colombiana		p.417
B. El ámbito de cobertura del P.E.C.		p.418
C. La respuesta comunitaria al P.E.C.		p.423
III. El Sistema de Preferencias Generalizadas		p.426
A. El primer S.P.G. 'droga' andino		p.426
B. La renovación del S.P.G. 'droga' andino		p.430
C. La utilización por Colombia del S.P.G. 'droga'		p.433
IV. El Acuerdo sobre los precursores		p.441
V. Otra cooperación europea e internacional hacia Colombia		p.445
A. La cooperación gubernamental bilateral		p.445
B. La cooperación de actores subestatales		p.446
C. La cooperación entre la Unión Europea y el P.N.U.F.I.D.		p.447
D. La cooperación del P.N.U.F.I.D.		p.447

E. La Comunidad Iberoamericana de Naciones p.450

Balance de la cooperación europea en la lucha contra el narcotráfico y las drogas y perspectivas de acción futura p.453

CONCLUSIONES GENERALES p.464

BIBLIOGRAFIA p.472

ANEXOS

Anexo n°1:

- A. Cuadro 'Estimaciones nacionales del número de toxicómanos por cada 100.000 habitantes en ciertos países (1994)'
- B. Mapa 'Frecuencia del abuso de drogas por inyección intravenosa (1994)'

Anexo n°2:

Sinopsis de las cuarenta recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (G.A.F.I.)

Anexo n°3:

- A. Cuadro 'International Narcotics and Law Enforcement Affairs FY 1997 Budget Request'
- B. Cuadro 'FY 1995-FY 1997 International Narcotics and Law Enforcement Affairs Budget summary by funcional activity'

Anexo n°4:

- A. Cuadro 'Illicit Drug Cultivation 1987-1995'
- B. Cuadro 'Estimated Worldwide Potential Illicit Drug Net Production 1987-1995'

Anexo n°5:

Discurso de posesión del señor Presidente de la República, César Gaviria Trujillo (7 de agosto de 1990)

Anexo n°6:

- Texto completo de ciertas ponencias sobre la extradición de nacionales colombianos en la Asamblea Nacional Constituyente
- A. Ponencia del Constituyente Julio Salgado Vásquez
 - B. Ponencia del Constituyente Juan Gómez
 - C. Ponencia del Constituyente Carlos Ossa Escobar
 - D. Ponencia del Constituyente Carlos Lemos Simmonds
 - E. Ponencia del Constituyente Antonio Galán Sarmiento
 - F. Ponencia del Ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana

Anexo n°7:

- A. Lista de las certificaciones otorgadas por los Estados Unidos de 1987 a 1996
- B. Justificación de la decisión de descertificar a Colombia en 1996

Anexo n°8:

- A. Cuadro 'Número de muertes relacionadas con la droga'
- B. Cuadro 'Incidencia del SIDA entre los drogadictos que se inyectan sus dosis'

Anexo n°9:

Convenio relativo al blanqueo, la detección, la incautación y la confiscación de los productos del delito, del Consejo de Europa, noviembre de 1990

Anexo n°10:

Lista de las cláusulas 'droga' en los acuerdos de cooperación de la Unión Europea

Anexo n°11:

Lista de los proyectos (19) realizados en Colombia entre 1987 y 1995 bajo la línea presupuestaria B7-5080

Anexo n°12:

- A. Reglamento (C.E.) n°3281/94 del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas para el período 1995-1998 a determinados productos industriales originarios de países en vías de desarrollo
- B. Reglamento (C.E.) n°3282/94 del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por el que se prorroga a 1995 la aplicación de los Reglamentos (C.E.E.) n°3833/90, n°3835/90 y n°3900/91 relativos a la aplicación de preferencias arancelarias generalizadas a determinados productos agrícolas originarios de países en vías de desarrollo

Anexo n°13:

- A. Decisión del Consejo 95/568/C.E., del 18 de diciembre de 1995, referente a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas
- B. Acuerdo 95/568/C.E. entre la Comunidad Europea y la República relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas

Anexo n°14:

Sobre la prohibición y la legalización de estupefacientes

AGRADECIMIENTOS

Cada una a su manera y según su 'especialidad', muchas personas han jugado un papel importante en la elaboración de esta tesis.

Quisiera agradecer especialmente la ayuda de *José Angel Sotillo Lorenzo*, director de esta tesis, por sus atinados consejos, su gran competencia, su intensa dedicación y su permanente disponibilidad.

Igualmente agradezco a *Pierre Defraigne*, *Thierry Rommel* y *Françoise Herbouiller*, de la Dirección General I B de la Comisión Europea, por su consideración hacia mi investigación y su confianza en el manejo profesional de ciertos temas; a la Universidad de los Andes de Bogotá, a través del Departamento de Historia y su director Mauricio Nieto, y del Centro de Estudios Internacionales y su director Rodrigo Pardo, por las facilidades que me ofrecieron para realizar los últimos pasos de la tesis; a *Giulia Del Brenna* por su lectura atenta y sus comentarios acertados; a *Carlos Pérez Maestro* y *Marta Romo* por su dedicación a la limpieza de mi lenguaje; a *María Pérez Guijarro* y *María Piedad Villaveces* por su amable ayuda durante mis múltiples estancias en Madrid y en Bogotá respectivamente; a todos aquellos que me prestaron su ayuda en algunos momentos de la investigación para conseguir bibliografía y/o profundizar en la reflexión; a los amigos que han colaborado amablemente; y, finalmente, a *mi familia* por su apoyo moral (y no sólo) durante todo el largo proceso de investigación y redacción de esta tesis.

Muriel LAURENT

SIGLAS Y ABREVIATURAS

A.C.P.	África, Caribe y Pacífico
A.P.E.C.	Asia-Pacific Economic Cooperation /Cooperación económica Asia-Pacífico
A.S.E.A.N.	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
C.E.	Comunidad Europea
C.E.E.	Comunidad Económica Europea
C.E.I.	Centro de Estudios Internacionales (Universidad de los Andes - Bogotá)
C.E.L.A.D.	Comité Europeo de Lucha Antidroga
C.I.C.A.D.	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
C.I.I.R.	Catholic Institute for International Relations / Instituto católico de relaciones internacionales (Londres)
C.I.N.E.P.	Centro de Investigación y Educación Popular (Bogotá)
C.N.D.	Comisión de las Naciones Unidas sobre los estupeficientes
COREPER	Comité de los representantes permanentes
D.E.A.	Drug Enforcement Administration (Estadounidense)
D.N.E.	Dirección Nacional de Estupeficientes (Colombiana)
D.O.C.E.	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
E.C.O.S.O.C.	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
E.M.C.D.D.A.	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (= O.E.D.T)
F.E.D.	Fondo Europeo de Desarrollo
F.N.U.L.A.D.	Fondo de las Naciones Unidas para la lucha contra el Abuso de drogas
G.A.F.I.	Grupo de Acción Financiera Internacional
G.A.P.C.	Grupo de Acción sobre los Precursores Químicos
I.E.P.R.I.	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Universidad Nacional - Bogotá)
I.N.C.B.	International Narcotic Control Board (= J.I.F.E.)
I.R.E.L.A.	Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (Madrid)
J.A.I.	Justicia y Asuntos de Interior
J.I.F.E.	Junta Internacional para la Fiscalización de Estupeficientes
J.O.C.E.	Journal Officiel des Communautés Européennes (= D.O.C.E.)
N.A.F.T.A.	North American Free Trade Agreement /Acuerdo de libre cambio norteamericano
O.E.D.T.	Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías
O.G.D.	Observatoire Géopolitique des Drogues (París) /Observatorio geopolítico de las drogas
O.I.C.S.	Organe International de Contrôle des Stupéfiants (= J.I.F.E.)

O.N.G.	Organización no gubernamental
O.N.U.	Organización de las Naciones Unidas
P.E.	Parlamento Europeo
P.E.C.	Programa Especial de Cooperación
P.E.C.O.	Países de Europa Central y Oriental
P.E.S.C.	Política Exterior y de Seguridad Común
PHARE	Programa Comunitario de Asistencia a la Reestructuración
P.N.U.C.I.D.	Programme des Nations Unies pour le Contrôle International des Drogues (= P.N.U.F.I.D.)
P.N.U.F.I.D.	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas
R.D.T.	Investigación y Desarrollo Tecnológico
R.E.I.T.O.X.	Red Europea de Informaciones sobre las Drogas y las Toxicomanías
S.P.G.	Sistema de Preferencias Generalizadas
TACIS	Programa de Asistencia Técnica a las Repúblicas de la ex U.R.S.S.
T.U.E.	Tratado de la Unión Europea
U.D.E.	Unidad Drogas Europol
U.E.	Unión Europea
U.N.D.C.P.	United Nations Drugs Control Programme (= P.N.U.F.I.D.)

INTRODUCCIÓN

1. Justificación

La presente investigación pretende analizar los efectos y repercusiones que ha tenido el narcotráfico en la vida política e institucional de Colombia durante los últimos quince años, así como medir y valorar la cooperación que la Unión Europea ha ofrecido en este ámbito, sugiriendo orientaciones y pistas para el futuro.

Las relaciones internacionales proporcionan la base sobre la que se tejen los hilos de contacto entre ambas regiones. Más cercana a la realidad internacional actual que las definiciones de J.B. Duroselle y P. Renouvin¹ y de R. Aron², la indicación proporcionada por el profesor Celestino del Arenal acerca de los términos de 'relaciones internacionales' resulta más adecuada. De hecho, este autor aporta las siguientes consideraciones: "Se impone, en consecuencia, superar la tradicional reducción de las relaciones internacionales al estudio exclusivo del sistema de Estados y del poder, de la guerra y de la paz, entendida ésta como la simple ausencia de guerra y conflicto, y considerar las relaciones internacionales como la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional y de todos sus problemas, desde la perspectiva de la paz, considerada no sólo como ausencia de

¹ "El estudio de las relaciones internacionales se dedica principalmente a analizar y explicar las relaciones entre las comunidades políticas organizadas en el marco de un territorio, es decir entre los Estados". RENOUVIN P. y DUROSELLE J.B., *Introducción a la política internacional*, Madrid, 1968, p.1.

² "Las relaciones internacionales son, por definición, según parece, relaciones entre naciones. [...] En la fórmula 'relaciones internacionales', la nación equivale a un tipo cualquiera de colectividad política, territorialmente organizada. Digamos, provisionalmente, que las relaciones internacionales son relaciones entre unidades políticas." ARON R., *Paz y guerra entre las naciones*, t.1: *Teoría y sociología*, Alianza Universidad, Madrid, 1985, p.29.

conflicto y guerra, sino también como la realización plena del hombre"³, y más lejos: "Con ella [la expresión 'relaciones internacionales'] se abarca el conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc, tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre estos y los Estados. De esta forma, y teniendo presente las consideraciones realizadas en torno a la expresión 'internacional', puede decirse, en principio, que las relaciones internacionales es la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional"⁴. También se refiere a que las relaciones internacionales "nacen directamente ligadas a la búsqueda de soluciones a los problemas internacionales"⁵. Este aspecto de solucionar los problemas graves que se plantean a nivel mundial cobra mucho sentido en el caso que nos va a ocupar en esta tesis.

Esta definición es más adecuada en el presente caso puesto que vamos a estudiar las relaciones, en un campo concreto, entre la Unión Europea y Colombia. Colombia es un Estado soberano reconocido en el concierto internacional, por lo que no presenta ningún tipo de complicación. Por su parte, la Comunidad Europea y ahora la Unión Europea no entran en esta categoría. Se trata de un grupo de Estados que se ha ido convirtiendo poco a poco en un actor *à part entière* de la escena internacional. Ocupa desde hace varias décadas un espacio determinado a nivel mundial como organización internacional reconocida jurídicamente por los demás actores internacionales y cuenta como socio para éstos. La entidad europea es una creación original y reciente que participa en el escenario mundial de manera efectiva y respetada. Hemos concentrado nuestro interés en las relaciones entre estos dos

³ DEL ARENAL C., *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, 3era edición revisada y ampliada, Madrid, 1994, p.18.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, p.17.

actores internacionales de índole distinta que son, por una parte, la organización conocida como Unión Europea y, por otra parte, el Estado colombiano. Como veremos luego, estas relaciones se integran en un contexto de creciente interdependencia, universalización y globalización que, en cierto modo, justifica también la elección de la investigación.

Ahora bien, el tema específico que hemos escogido, el narcotráfico, constituye sin duda alguna una problemática que, a semejanza del medio ambiente, atraviesa las escenas nacionales para plantearse por ende en la escena común, es decir, a nivel internacional. Primero el tráfico de estupefacientes da forma a una situación única en cada Estado soberano del globo, haciendo que en cualquier país exista un problema, sea de producción, sea de tránsito, sea de consumo. Luego el narcotráfico pesa en las relaciones que se tejen a nivel global entre los diferentes actores. El narcotráfico puede entonces considerarse como una realidad que tiene un impacto, aunque difícilmente medible, en los vínculos que se dibujan a escala regional e internacional. Obviamente los lazos tejidos sobre el escenario internacional desdeñan las fronteras nacionales y buscan ante todo la invisibilidad. Su percepción es por lo tanto muy delicada. Finalmente es de manera relativamente imperceptible cómo estas actividades delictivas logran influir en la política internacional. Esto convierte al narcotráfico en un rasgo constitutivo pero casi impalpable de las relaciones internacionales. En este paisaje, se ha elegido el encuentro entre dos realidades: por una parte, la influencia de una realidad internacional como el narcotráfico sobre el funcionamiento de un país confrontado de manera aguda con este fenómeno y, por otra parte, la existencia y utilidad de la cooperación de la Unión Europea con el Estado y el pueblo colombiano en esta materia concreta.

A pesar de su carácter poco visible, la presencia de las drogas en las relaciones internacionales es un hecho que de vez en cuando sale a la luz del día. Los Estados Unidos proporcionan

varios ejemplos notorios de la llegada al espacio público de este asunto. Por una combinación de intereses geopolíticos, juega un papel ambivalente en múltiples regiones del mundo. De hecho, en los casos que se indican a continuación, el papel de los Estados Unidos es muy cuestionable⁶. En el sudeste asiático han utilizado el tráfico de heroína para financiar movimientos anticomunistas. Han apoyado a los rebeldes afganos, quienes financiaban su armamento con el tráfico de drogas, contra la entonces Unión Soviética. En Panamá, han mantenido relaciones contradictorias con Noriega. En Nicaragua, han financiado a los Contras con dinero procedente de las drogas y han facilitado una ayuda militar contra los sandinistas. Han introducido el concepto de 'narcoguerrilla' en Colombia para justificar, gracias a la lucha antidroga, su presencia en contra de la insurgencia izquierdista. Al contrario, en otros momentos ha prevalecido la no intervención por interés político, económico o geopolítico. Por ejemplo, ninguna potencia occidental se plantea presionar al Gobierno de Marruecos para que actúe en contra de la producción local de cannabis (*kif*) porque es el único país no islamista del Magreb y, por lo tanto, representa en esta complicada región un aliado al que no conviene perder⁷. Además, una presión podría conllevar la inestabilidad política del Gobierno marroquí, así como un problema social que se acompañaría con un riesgo de aumento de la inmigración marroquí hacia Europa⁸.

El poder financiero adquirido por los narcotraficantes gracias a su negocio tiene como consecuencia que controlan de hecho una parte de ciertas economías nacionales y que pueden corromper e infiltrarse en los escalones más elevados de las instituciones

⁶ Los ejemplos proceden de UPRIMMY YEPES R., *Más allá del prohibicionismo: políticas alternativas frente a las drogas*, en *La legalización de la droga*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia - Congreso de la República, Bogotá, 1994, p.125.

⁷ Presentación sobre Marruecos por OUZZANI A. y LABROUSSE A. durante el Seminario titulado *Drogue et narco-traffic: le point de vue du sud*, organizado por el Centro Tricontinental - El Observatorio Geopolítico de las Drogas - Frères des Hommes, Lovaina-la-Nueva, 24-25.11.1995.

⁸ AGUIRRE M., *Los días del futuro. La sociedad internacional en la era de la globalización*, Icaria-Antarazyt 85, Barcelona, 1995, p.119.

democráticas tanto políticas como económicas y financieras. En concreto, Colombia conoce este fenómeno a pesar de vivir una situación distinta a las que han conocido Bolivia (con el General Bánzer en los años setenta y el General García Meza a principios de los ochenta) y Panamá (con el General Noriega). Con esta capacidad de influencia, el tráfico de estupefacientes amenaza la estabilidad de las instituciones democráticas y de los sistemas políticos y sociales. Para enfrentarse al poder de las organizaciones criminales, los Estados han elegido la vía represiva reforzando sus legislaciones y dotándose de medios policiales y judiciales cada vez más importantes, lo cual ha perjudicado a veces a las garantías democráticas y a las libertades fundamentales. No obstante, las prácticas abusivas y las distorsiones generadas por el narcotráfico suscitan poco a poco reacciones de la opinión pública.

El tema del narcotráfico ha sido analizado ampliamente en sus componentes económicos y sociales. La literatura relativa a la economía del narcotráfico así como a la producción de coca en los países andinos es abundante. Al contrario, no se han estudiado de manera tan detenida sus aspectos políticos e institucionales y no se ha enfocado el problema desde el punto de vista de las relaciones internacionales aquí seleccionado. De hecho, la elección de la cooperación de la Unión Europea con Colombia en materia de lucha contra las drogas es un enfoque innovador.

Se ha elegido Colombia porque es uno de los Estados en los cuales el problema del narcotráfico y sus consecuencias están afectando el Estado desde hace varios años con una fuerza muy peculiar. Asimismo, es un país cuya realidad ha sido diferente a la de países esencialmente productores como Perú y Bolivia. En este país, el papel de los grupos de criminalidad organizada ha alcanzado incluso al aparato estatal y ha logrado influir en el funcionamiento político e institucional. Su presencia en la cadena de narcotráfico es también particular, dado que no es tanto un territorio en el que se cultivan las plantas ilegales sino más bien en donde se procesan los estupefacientes y donde

se organiza el tráfico para la exportación.

En cierta medida, el caso colombiano se acerca al caso estadounidense y al caso mexicano, entre otras cosas por la presencia de una criminalidad organizada, pero en dichos países la lucha contra las drogas nunca ha sido tan frontal como en Colombia. En este sentido, nuestro interés ha sido particularmente el de abordar las organizaciones delictivas como instituciones, como grupos capaces de generar una corrupción elevada. Por ello también la tesis se ha centrado en Colombia, excluyendo a los países asiáticos y otros países donde están instalados productores y/o traficantes de estupefacientes. Asimismo, con la presencia en su territorio de los tres alcaloides naturales, a saber, la marihuana, la cocaína y la heroína, es preciso mencionar que el caso colombiano presenta una variedad poco habitual y una especificidad muy clara.

No obstante su importancia, el narcotráfico no representa el único freno al proceso democrático colombiano. Igualmente intervienen fenómenos como la insurgencia guerrillera, la violencia multifacética, las desigualdades sociales y los problemas de subdesarrollo. Por esta razón, es indispensable interesarse por la situación política, económica y social del país y conocer las tendencias que lo caracterizan. De este modo se podrá indicar con exactitud el campo ocupado por el narcotráfico y los disfuncionamientos que ha generado. De hecho, la situación política colombiana es muy singular. Contrariamente a la mayoría de los países del espacio latinoamericano, Colombia ha conocido únicamente un corto período dictatorial. Pero, a raíz de éste, se ha instaurado el curioso sistema de 'Frente Nacional', cuyo propósito era la repartición del poder entre la burguesía y en contra de los otros posibles participantes sociales, que han tenido la elección entre callarse o utilizar la violencia para hacer oír su voz. Esta práctica del bipartidismo es una característica de la política colombiana, que hasta hoy domina la realidad nacional.

Dada esta situación, es importante incorporar en el análisis los problemas democráticos que conoce el país y colocar el narcotráfico en el lugar que realmente ocupa. Por eso importa la determinación de los problemas generados por el narcotráfico y a los cuales Colombia se ha enfrentado y se sigue enfrentando en la instalación del estado de derecho y la democracia. Ni la violencia, ni la corrupción, ni la impunidad se han desprendido directamente del narcotráfico. Pero es cierto que el narcotráfico ha utilizado dichos disfuncionamientos y por lo tanto los ha alimentado. Es imposible negar las infiltraciones del narcotráfico tanto en las esferas políticas públicas como en las esferas privadas. Establecer cuáles son los cambios generados por el narcotráfico en la vida y en las instituciones políticas del país resulta fundamental. De todos modos, es evidente que las implicaciones tanto del narcotráfico como de la lucha contra las drogas son muy relevantes para entender la situación: el país y su población han sufrido en carne propia la existencia de este flagelo. La crisis por la que está pasando el actual gobierno colombiano constituye una causa suplementaria para convencerse del interés real del tema y de la eventual necesidad de una cooperación.

La cuestión de la droga y el narcotráfico es tan amplia que resulta imposible abarcar todos sus aspectos aunque todos parezcan muy importantes y sumamente interesantes. Por lo tanto, el enfoque elegido en esta tesis es el de la influencia del tráfico de estupefacientes en el proceso democrático y las instituciones en Colombia y el aporte de la Unión Europea frente a esta problemática. Como consecuencia, se aparta el aspecto de la demanda de drogas (reducción del consumo, reinserción y rehabilitación de toxicómanos, información adaptada sobre los riesgos), así como los elementos relativos a la economía de la oferta y la demanda de estupefacientes.

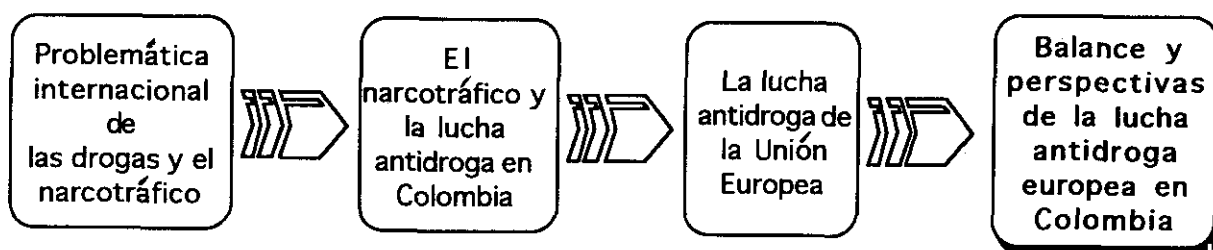
En la práctica, el tema se contempla de la siguiente manera: tras haber indicado una serie de elementos básicos para la comprensión global del fenómeno de la droga, se entra en la parte relativa

a la situación colombiana y luego se aborda el aporte cooperativo de la Unión Europea en el campo de la lucha contra las drogas en Colombia. Es imprescindible conocer la situación de conjunto del problema. Éste se tratará en el título primero con la indicación de las características del narcotráfico y las drogas. El segundo título aporta las aclaraciones relativas a la realidad colombiana en materia de narcotráfico. Después de estos elementos necesarios para comprender la problemática, se pasa al aspecto central, en el título tercero, es decir, a la política de la Unión Europea en cuanto a las drogas. La entidad europea tiene una política en materia de lucha antidroga, que es necesario conocer, evaluar y comparar, en particular con la estadounidense. El planteamiento de las instituciones europeas es peculiar tanto en cuanto a la idea de cooperación como en cuanto a la filosofía frente al narcotráfico. Se matiza la cuestión de saber si Europa aporta un punto de vista diferente y otra manera de cooperar.

A pesar de una tendencia que tiende a opinar, en cierta medida con razón, que las relaciones que Colombia mantiene con Europa son irrelevantes, hay que señalar que para la cancillería colombiana la Unión Europea cobra cada vez más importancia. Es conveniente entonces ir más adelante en este tema, viendo cuál es la filosofía adoptada por la Unión Europea y cuál es su aporte en la lucha contra el narcotráfico colombiano. El anterior aspecto ha sido muy poco investigado hasta la fecha, puesto que las investigaciones se han orientado siempre, y no sin justificación, hacia los Estados Unidos. El incremento de las relaciones entre la Unión Europea y Colombia es un elemento más para justificar el estudio del tema. Para este país, mantener relaciones con el continente europeo parece ser un contrapeso a la presencia norteamericana. Sobre todo si es cierto que la Unión Europea tiene un planteamiento distinto respecto de la lucha contra las drogas, pero teniendo en cuenta que su interés en este asunto es reciente y no prioritario.

A partir de estos dos elementos del estudio, se puede determinar si la cooperación, dirigida desde las instituciones de la Unión

Europea hacia Colombia, está adaptada y adecuada, si responde a las necesidades y si se alcanzan los resultados esperados. Se establece si se trata de una alternativa viable y también si es posible facilitar una ayuda destinada a mejorar el impacto negativo que el narcotráfico ha tenido y sigue teniendo sobre la democracia y la sociedad civil, a causa de la corrupción, de la impunidad y de la violencia. Se intenta también determinar cuál es la ayuda que Colombia podría pretender por parte de dicha entidad en este campo específico.



En cuanto a la elección del período a analizar, los años ochenta y noventa son los más apropiados. De hecho, es a partir de finales de los setenta cuando ha crecido la problemática del narcotráfico y se ha evidenciado su implicación en la política y la vida institucional colombiana. Es el período en el que se han tomado algunas medidas de reacción frente a la cuestión de las drogas y el narcotráfico. A su vez, es durante los años ochenta cuando sale a luz la política europea en materia de lucha antidroga. El estudio es más profundo en cuanto al período que va desde 1990 hasta 1995. Es el período más rico tanto en cambios acaecidos como en planes de cooperación puestos en marcha. Por una parte, la reforma del sistema judicial colombiano que tiene lugar desde principios de los noventa permite una acción fortalecida contra el narcotráfico y, por otra parte, la cooperación efectiva de la Unión se desarrolla bajo bases nuevas también en esta primera mitad de la década.

Como ciudadana europea, el proceso de integración europea y los planteamientos de las instituciones de la Comunidad y posteriormente de la Unión resultan de particular interés, principalmente cuando tocan temas vitales para el bienestar social, la dinámica democrática, etc... En este sentido, la respuesta europea en materia de lucha contra el narcotráfico y las drogas ha surgido como particularmente llamativa. Vista la vigencia del narcotráfico como realidad transfronteriza, se convertía en un tema potencialmente interesante de las relaciones internacionales. Como socio de la entidad europea, Colombia ha aparecido como un faro encendido al otro lado del océano. La elección de este país se justifica por las distintas razones indicadas en un precedente párrafo, así como por un 'cariño' personal⁹. Con este tándem y su eje, el movimiento podía ponerse en marcha ...

2. Hipótesis

A continuación, se indican las hipótesis que fundamentan el presente análisis. Son tres las ideas principales que sirven de guía a través del contenido de la investigación y de hilo conductor del camino seguido hacia las conclusiones.

* Una primera intuición fundamental era la de una diferencia en la manera de plantear la lucha contra los estupefacientes, entre el enfoque europeo y el enfoque norteamericano. Esta diferencia en la reflexión se completa por una distinción en cuanto a la acción.

Los Estados Unidos consideran que los estupefacientes representan un peligro para su seguridad nacional. Esta percepción motiva un enfoque represivo tanto del tráfico dirigido a su territorio como del cultivo y procesamiento en zonas cercanas al mismo. Como consecuencia, la represión hacia América Latina es agresiva y la

⁹ A estas alturas, y a pesar de que se explica más adelante, es importante llamar la atención sobre el hecho de que la investigación se ha realizado *in situ*.

presencia e influencia norteamericana es muy notable (bombardeo con aerosoles, intervención armada, ayuda militar, proceso de certificación, etc). Esta opción es a veces considerada al límite del intervencionismo en los asuntos internos de los Estados interesados. Sin embargo, también cuentan con facilidades comerciales para los países andinos, así como con programas de cooperación al desarrollo y otorgamiento de fondos de cooperación.

Las instituciones europeas, por su parte, prefieren orientar su filosofía en materia de lucha antidrogas a la cooperación con las regiones que se enfrentan al problema del cultivo ilícito, el narcotráfico y la demanda creciente. Su zona de preferencia no responde a un interés propio sino a facilitar ayuda allí donde el problema resulta agudo. No obstante, de manera general, las regiones prioritarias para la Unión Europea son las más cercanas geográficamente. La presencia europea directa (en financiación de proyectos) es mínima, no así en cooperación indirecta (en preferencias arancelarias).¹⁰

Para Colombia, es cada vez más importante poder contar, en su lucha contra el narcotráfico, con un socio de este tipo. El presente estudio se propone analizar el efecto de la política europea y su importancia, teniendo en cuenta su poca amplitud evidente, así como evaluar esta alternativa con el enfoque norteamericano, estableciendo las semejanzas y diferencias entre los dos tipos de cooperación, para matizar eventualmente el punto de vista de partida. Esto nos lleva a intentar proporcionar pistas para futuras acciones coherentes y eficaces orientadas hacia Colombia y a la cuestión de la sociedad civil, la

¹⁰ La línea de conducta europea está descrita en términos claros en un documento del Consejo de Ministros de enero de 1987: "La Comunidad está dispuesta a entablar un diálogo con los países productores de droga, sea bilateralmente, sea en el marco de sus organizaciones de cooperación e integración regional, sobre las políticas nacionales y regionales de lucha contra la producción y el consumo de drogas. Se propone conducir este diálogo en el contexto más amplio del desarrollo económico de los países productores y de su cooperación con la Comunidad Europea." VAN DER VAEREN C., *La politique de coopération internationale de la Communauté européenne en matière de lutte contre la drogue*, Colloquium Papers, European University Institute, Florencia, 09-11.12.1993.

democracia y la justicia en este país.

* Otra duda que se necesita aclarar apareció también desde el principio. Para lograr cambiar el funcionamiento actual a nivel mundial en materia de narcotráfico, parece necesaria una acción orientada a cada uno de los aspectos del fenómeno, y no sólo a uno u otro de éstos. Estos aspectos son numerosos puesto que se pueden destacar el cultivo, la fabricación, el desvío de precursores químicos, el tránsito, el blanqueo de dinero, el consumo, etc. La respuesta, si pretende ser eficaz y útil, debe ser plural y simultánea. Además, a semejanza de cualquier otro campo, es fundamental la voluntad política de cambio, que permitiría de hecho avanzar en todos estos campos a la vez. Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de discursos al respecto, ésta parece todavía inexistente en los actos relacionados con los estupefacientes. Esto puede convertir la cuestión de las drogas en un problema fatalista sin solución, ni siquiera parcial. Con un análisis del tema, se espera poder aportar elementos de respuesta a esta incertidumbre.

* Finalmente, basándose en el impacto del narcotráfico sobre la sociedad civil y la democracia, se vislumbran las conclusiones que se pueden sacar de la gestión represiva del fenómeno. En realidad, en el caso de los estupefacientes, parece que es la prohibición la que provoca las numerosas implicaciones negativas. En cuanto a la demanda, por ejemplo, si el consumo no fuera perseguido de esta manera, se evitarían muchos problemas tanto de salud pública como de delincuencia común. Asimismo, el narcotráfico se ha convertido en una actividad sumamente rentable en gran parte por su aspecto prohibido.

Si se consideran los aspectos políticos y administrativos, estas reflexiones racionales hacen pensar que los disfuncionamientos democráticos, tales como la corrupción y la impunidad, nacen de la misma ilegalidad. De hecho, para cultivar, producir y comercializar los estupefacientes, los traficantes se ven obligados a actuar fuera del marco lícito, y, para sobrepasar las

dificultades que se les opone, utilizan el dinero generado ilícitamente. Como les parece más interesante seguir con su actividad muy beneficiosa en vez de respetar las leyes, entran en un círculo vicioso: el negocio debe ser muy rentable para poder existir, puesto que su existencia depende de su capacidad para corromper. Corromper para existir y existir para corromper. Dicho de otro modo, por lo visto la corrupción debe en gran parte su existencia a la naturaleza prohibida de la actividad considerada. Y la corrupción, la impunidad, la criminalidad y la violencia relacionadas con las drogas presentan una amenaza grave y persistente para las estructuras sociales, políticas, económicas y administrativas de los países involucrados en el negocio de las drogas. Asimismo, para la dinámica económica colombiana, el narcotráfico parece haber tenido una influencia considerada a veces como positiva y viene a relativizar la perspectiva negativa anterior. De hecho, Colombia no ha sufrido los graves problemas de deuda externa que conocieron otros países del subcontinente y su economía está más diversificada que la de sus vecinos. Esta buena salud se atribuye con frecuencia a la presencia del negocio ilícito. Estos son elementos sobre los cuales se quiere igualmente obtener aclaraciones.

Aplicando la reflexión de la influencia poco clara de la prohibición a Colombia, cuyo problema mayor está en el disfuncionamiento democrático que representan la corrupción y sus realidades anexas, se constata la perversión que significa el sistema prohibicionista. Pensando a partir del caso colombiano y planteándose la cuestión desde el punto de vista de los disfuncionamientos democráticos, se llega a la conclusión de que no se puede destacar la opción de un replanteamiento del prohibicionismo ni el estudio de la posibilidad de legalizar las etapas de producción, tráfico y consumo de estupefacientes. Sería interesante realizar un balance entre el peso de los malos funcionamientos de la democracia y la moralidad teórica.

3. Metodología

En el campo metodológico, la cuestión que surge a primera vista es la de cómo analizar un fenómeno nuevo, tremendamente complejo y tan opaco como el narcotráfico, desde la perspectiva de las relaciones internacionales. La sociología histórica se impone como método de investigación privilegiado de las ciencias sociales. El narcotráfico es un fenómeno sociológico y se ha estudiado su evolución en el tiempo, por lo que se justifica esta elección. El hecho que nuestra formación básica sea la de historiadora ha completado de manera beneficiosa lo anterior. Por tanto, hemos recopilado y analizado los documentos pertinentes de distinta índole y objeto, complementando esta actividad con entrevistas a analistas de la cuestión y responsables de los programas antidrogas. La realización del Curso de Doctorado en Relaciones Internacionales facilitó el conocimiento de técnicas y métodos adecuados para abordar la investigación.

Respecto al acceso a la información, conviene mencionar una observación básica, en relación con el aspecto ilícito del narcotráfico. De hecho, éste influye directamente en el conocimiento real que se pueda obtener del medio. La ilegalidad del narcotráfico genera una dificultad evidente a la hora de imaginarse lo escondido detrás de lo observable. Es difícil evaluar la amplitud de cualquier actividad criminal que, por su misma naturaleza, no es pública. A esta opacidad del mercado de la droga se añade la complejidad del propio narcotráfico. Las incertidumbres y aproximaciones son numerosas: lagunas en los datos relacionados con las superficies cultivadas y los lugares de transformación, contradicciones en los resultados de las estimaciones y metodologías vagas de cálculo proporcionan una imagen muy confusa del fenómeno de narcotráfico. En cuanto a los datos cifrados, se ha hecho uso de las cifras estadounidenses porque son las más completas y cuentan con el reconocimiento general. Aparte de esta cuestión de la representación exacta del narcotráfico para la que se mantienen grandes parcelas de sombra, el acceso a la información no ha sido problemático.

La primera parte de esta investigación presenta varios elementos de interés para entender el fenómeno de las drogas. Esta exposición de aspectos generales se realiza de manera crítica y objetiva para comprender el aspecto global del narcotráfico y aportar el marco en el cual se inscriben las relaciones entre la Unión Europea y Colombia en materia de lucha contra la droga. Se redacta a partir de la bibliografía específica existente en la materia, así como a los documentos primarios de organizaciones internacionales especializadas cuando se revelan útiles.

Después de esta entrada en materia, el estudio se centra en el análisis de los hechos y las realidades de la vida política colombiana, también de manera crítica y objetiva. A partir de esta exposición, se destacan los efectos negativos que ha generado la práctica de los cárteles del narcotráfico, principalmente sobre la política y las instituciones colombianas. Se tiene un cuidado especial para distinguir cuáles son los disfuncionamientos que realmente se deben al tráfico de drogas y los que existen por otro motivo. Para ello, se utiliza una variedad de fuentes y puntos de vista, trabajando sobre la base tanto de documentos oficiales colombianos como de la amplia literatura analítica existente. Ésta última cuenta con artículos de revistas especializadas y libros consagrados al tema, cuyos autores son tanto colombianos como extranjeros, lo que permite trabajar a partir de una visión autocentrada así como de una visión ajena sobre las realidades y los acontecimientos colombianos. Es importante subrayar que la bibliografía especializada producida en Colombia es amplia y, en su mayoría, digna de fe, lo cual ha sido un elemento apreciable para la indagación. Las estancias en Colombia durante el verano de 1995 y en mayo de 1996 se han realizado y aprovechado con esta perspectiva, posibilitando asimismo varias entrevistas con analistas de las cuestiones de nuestro interés.

Finalmente, se emprende el estudio de la acción europea frente al problema sufrido por Colombia, así como, aunque en menor medida, una comparación entre los planteamientos europeos y la

posición norteamericana en materia de narcotráfico. La bibliografía reunida comprende tanto documentos comunitarios, obtenidos en la misma Comisión Europea y en su Delegación en Bogotá, como literatura procedente de otros horizontes sobre el tema. Gracias a esta bibliografía oficial y no oficial, se puede elaborar el esquema de lo que es el enfoque europeo en el campo.

La colaboración de cinco meses en la Comisión Europea en Bruselas, entre octubre de 1995 y febrero de 1996, en la sección que gestiona los aspectos de relaciones exteriores con América Latina, la cooperación Norte-Sur y específicamente el tema de la lucha contra la droga, ha resultado de mayor importancia a la hora de acceder directamente a la información básica, dialogar con funcionarios encargados de estos temas y comprender por dentro la filosofía de cooperación y la gestión de los acuerdos firmados. Se ha podido constatar la efectividad o no de una brecha entre los puntos de vista europeo y norteamericano, así como si la teoría y la práctica siguen los mismos caminos.

La presente investigación se mueve entre la exposición objetiva de los hechos y las políticas, a partir de una bibliografía múltiple, de origen tanto europeo como latinoamericano, y la interpretación de la situación colombiana y del planteamiento de la Unión Europea. Esto fue facilitado por las estancias y los trabajos en ambas regiones. La repartición del tiempo mediante el triángulo Bruselas-Madrid-Bogotá se ha aprovechado al máximo, tanto para la reunión de las fuentes útiles como para el binomio inmersión en la realidad de un país / alejamiento con vistas a analizar con cierta distancia dicha realidad y sus necesidades. La combinación de investigación y dedicación profesional sobre el terreno en Europa y Colombia¹¹ ha sido un elemento básico en la elaboración de esta tesis. Ello ha permitido realizar el balance de la adecuación entre las políticas europeas y la situación vivida por el Estado y la sociedad civil de Colombia.

¹¹ Desde enero de 1997, la autora de esta tesis trabaja como profesora del Departamento de Historia e investigadora del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes en Bogotá.

TÍTULO PRIMERO

LA PROBLEMÁTICA INTERNACIONAL DE LAS DROGAS: PRODUCCIÓN, CONSUMO Y LUCHA ANTIDROGA

INTRODUCCIÓN

El primero de los tres títulos que conforman este trabajo agrupa los datos básicos necesarios para una comprensión acomodada de la problemática internacional de las drogas. En este sentido, es imprescindible presentar ante todo la tipificación de las sustancias estupefacientes. Es igualmente importante ofrecer una visión de la situación mundial de las drogas, es decir, la localización geográfica de las zonas de producción de las sustancias ilícitas y los demás aspectos relacionados con las estupefacientes, lo que subraya la pertenencia del narcotráfico al fenómeno generalizado de globalización. Estos dos puntos se abordan en el capítulo primero. El inventario de las diferentes facetas del fenómeno del narcotráfico es una etapa fundamental en la elaboración del escenario contextual. Por lo tanto, el capítulo segundo contiene el estudio de la economía de la droga, la criminalidad organizada, la corrupción, el blanqueo de dinero, el desvío de precursores y la demanda de estupefacientes. Finalmente, el marco internacional de la lucha contra las drogas y el narcotráfico es el cuadro en el cual se integra la cooperación del actor internacional elegido. Su presentación en el capítulo tercero viene a finalizar la fijación del panorama en el que se enmarca la investigación.

CAPÍTULO PRIMERO LA TIPIFICACIÓN DE LOS ESTUPEFACIENTES Y LA LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA REGIONAL

I. LA CLASIFICACIÓN DE LAS SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES

Para que se entienda con exactitud a qué se hace referencia, parece imprescindible dedicarse en un primer momento a aclarar algunas nociones básicas referentes a las sustancias estupefacientes llamadas comunmente drogas¹. Una descripción de las sustancias que se agrupan bajo el vocablo estupefacientes² resulta necesaria con vistas a precisar las apelaciones y lo que cubren, la procedencia, la toxicidad y sus efectos. Básicamente, se hace distinción entre las drogas elaboradas a base de plantas naturales (el cannabis, la hoja de coca y el opio) y las drogas elaboradas a partir de productos químicos. A continuación se procede a una breve descripción de las sustancias estupefacientes abarcando los tres estupefacientes de origen natural (marihuana, cocaína y heroína) y luego las drogas sintéticas que se conocen bajo el nombre científico de sustancias psicotrópicas.³

¹ El profesor español Antonio Escohotado ha publicado un estudio detallado de la evolución histórica de las drogas: ESCOHOTADO A., *Historia general de las drogas*, 3 vol., El libro de Bolsillo-Alianza Editorial, 3a edición revisada y ampliada, Madrid, 1995.

² De entrada, el mismo término de 'estupefacientes' necesita una explicación. Es estupefaciente "cualquier sustancia tóxica que actúa sobre el sistema nervioso, como narcótico o como euforizante, y cuyo uso abusivo provoca perturbaciones graves, físicas y mentales, y un estado de dependencia y costumbre". Mientras los narcóticos tienen propiedades que provocan adormecimiento y entumecimiento de la sensibilidad, los euforizantes tienden a animar y provocar impresiones de bienestar y hasta estados de sobreexcitación. Petit Robert 1. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, París, 1985.

³ Las explicaciones descriptivas proceden de Programme des Nations Unies pour le Contrôle International des Drogues, *Les Nations Unies et la lutte contre l'abus de drogues*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992, p.23-32; Service d'information des Nations Unies, *Drogues toxicomanogènes*, documento informativo de 6 páginas sacado de la Nota de base nº5 del Informe anual 1993 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (J.I.F.E.).

A. EL CANNABIS Y LA MARIHUANA

El cannabis o cáñamo indio (*Cannabis sativa* L.) es una planta salvaje y resistente que crece en regiones y climas muy diversos (templados o tropicales). Desde hace siglos y especialmente en África y Asia, se utilizó bajo sus formas más diversas. Puede fumarse, en general mezclándolo con tabaco, o añadir su resina a bebidas y a dulces.

Según los tratados internacionales, el término 'cannabis' designa las "cúspides floríferas o fructíferas de la planta de cannabis (con exclusión de las pepitas y hojas que no están acompañadas de las cúspides), de las cuales la resina no fue extraída". La resina de cannabis es la resina separada, bruta o purificada, obtenida a partir de la planta de cannabis.

En el lenguaje común, las apelaciones 'cannabis', 'marihuana' o 'hachís' se aplican a diversas preparaciones de cannabis, conocidas todas ellas bajo cientos de nombres vernáculos. La palabra hachís se utiliza a veces para hablar de la resina de cannabis y también para designar los bloques comprimidos de las cúspides floríferas de cannabis. El término marihuana se refiere a las hojas de cannabis a veces mezcladas con las cúspides floríferas para aumentar la actividad de la droga.

El principal elemento activo del cannabis es el delta-9-tetrahidrocannabinol (delta-9-THC). La concentración en THC varía sensiblemente según la parte de la planta, la especie, la técnica y la región de cultivo. Se concentra sobre todo en la resina.

El cannabis produce una gran variedad de síntomas, según la dosis, la personalidad y los deseos del usuario. Dosis débiles y moderadas pueden tener los efectos siguientes: hilaridad, euforia y locuacidad, percepción alterada del tiempo y espacio, alteración de la coordinación, del juicio y de la memoria, aumento de la sensibilidad visual y auditiva, conjuntivitis y bronquitis. Dosis más elevadas pueden provocar ilusiones,

confusión, depresión, depersonalización y alucinaciones. Estos fenómenos se parecen a veces a un episodio psicótico marcado por la angustia y la agresividad. Un uso regular y prolongado del cannabis puede alterar las funciones psicomotrices, cognitivas y endocrinas, así como reducir la inmunidad y debilitar la resistencia a las infecciones.

B. LAS HOJAS DE COCA Y LA COCAÍNA

El arbusto de coca (*Erythroxylon coca*) tiene hojas perennes y se cultiva en las regiones montañosas del oeste de América del Sur, los Andes. Desde hace siglos, las poblaciones andinas mastican la hoja de coca seca, añadiendo en la boca un producto alcalino del tipo de la cal con el fin de extraer el alcaloide activo. Esta práctica sirve para paliar la sensación de hambre y superar el cansancio provocado por la altura.

El principal alcaloide de la hoja de coca es la cocaína, que puede ser extraída por un proceso químico simple. "La conversión de la hoja de coca en cocaína se efectúa de la siguiente manera: inicialmente, las hojas son trituradas y mezcladas con un compuesto de keroseno y carbonato de sodio, lo que permite la precipitación del alcaloide, dando lugar a lo que se conoce como pasta de coca; ésta es tratada entonces con ácido sulfúrico y permanganato de potasio para formar la base de cocaína; finalmente, la base se procesa con éter y acetona para obtener el clorhidrato de cocaína, que es la droga consumida en su mayor grado de pureza"⁴.

La cocaína es un estimulante potente cuyo efecto puede traducirse en un estado de excitación, un sentimiento de euforia o alucinaciones. Causa la impresión de una gran fuerza muscular y de una gran claridad de espíritu, con lo cual el usuario tiende a sobreestimar sus posibilidades. Esta sensación, asociada a una

⁴ ARRIETA C.G., ORJUELA L.J., SARMIENTO E. y TOKATLIAN J.G., *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Ediciones Uniandes-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991, p.49.

psicosis paranoide y a alucinaciones auditivas, visuales y táctiles eventualmente subsecuentes, puede convertir al cocainómano un individuo peligroso cuyo comportamiento es agresivo y antisocial. La cocaína puede ser inhalada, fumada o inyectada. Para contrarrestar las sensaciones de sobreexcitación que produce, el cocainómano toma a veces un depresivo del sistema nervioso central.

Los efectos de la cocaína desaparecen rápidamente cuando la droga penetra en el organismo; el deseo de administrarse cada vez más a intervalos cada vez más cortos puede transformar la vida del cocainómano en una búsqueda constante y costosa de droga. La cocaína es considerada como una de las drogas más perniciosas, ya que un uso regular se traduce en crisis de paranoia, psicosis y violencia, así como en un alto grado de dependencia.

La demanda médica lícita de cocaína, como anestésico local, es extremadamente limitada puesto que puede ser sustituida por anestésicos locales sintéticos que no provocan adicción.

Otra forma de abuso, particularmente generalizado en las regiones de producción, consiste en fumar la pasta de coca (producto intermediario en la fabricación de la cocaína, que contiene una mezcla impura de sulfatos de cocaína y otros alcaloides) mezclada con tabaco o marihuana. Esta forma de absorción presente graves peligros de dependencia psíquica, psicopatología y envenenamiento por sobredosis.

El 'crack', nuevo derivado que engendra una dependencia todavía más grande y peligrosa, es una versión cristalizada, barata y potente de la cocaína de base. Se presenta como cristales pequeños que se fuman y producen inmediatamente un estado intenso de excitación que dura algunos minutos, tras el que aparece un irresistible deseo de repetir. El crack es dañino para el cerebro, el corazón, los pulmones y el sistema nervioso y produce serios efectos psicológicos.

C. LA HEROÍNA Y LOS OPIÁCEOS

El opio es el jugo coagulado de la capsula no llegada a la madurez de la adormidera a opio (*Papaver somniferum L.*), que crece en los climas templados y subtropicales. Se conoce desde hace muchos siglos y se utilizó como medicamento popular. La expresión 'paja de adormidera' designa todas las partes (excepto las pepitas) de la adormidera, después de la siega.

Las propiedades medicinales del opio y su característica de provocar la dependencia se deben a sus principales alcaloides, la codeína y la morfina, que, al igual que las sustancias sintéticas análogas a la morfina, tomaron el lugar que ocupaba el opio como medicamento. El opio es actualmente utilizado sobre todo como materia prima importante para la fabricación legal de la morfina, la codeína y sus derivados. También es la materia prima para la producción ilícita de heroína, cuyo abuso se convirtió en un problema alarmante en el mundo entero. Es el abuso del opio y los opiáceos lo que, a principios del siglo XX, condujo a la comunidad internacional a concluir los primeros tratados de control de estupefacientes.

La morfina es el principal componente activo del opio. Es un analgésico clásico muy eficaz para aliviar dolores agudos, pero conlleva una dependencia física y psicológica alta. Otros derivados de la morfina tienen las mismas propiedades terapéuticas y también generan dependencia. La codeína (metilmorfina), derivado químico de la morfina, se utiliza como producto contra la tos y como analgésico dulce que genera poca dependencia. Su uso disminuye a medida que aparecen nuevos opiáceos sintéticos. Estos engendran menos dependencia y son difíciles de fabricar con lo cual no están sujetos a un tráfico internacional ilícito.

La heroína (diacetilmorfina) se deriva de la morfina por un proceso químico simple llamado acetilización. Este proceso exige el uso de productos químicos tales como el anhídrido acético y

el cloruro de acetyl. La heroína produce una fuerte dependencia física y psíquica y está considerada como muy perniciosa. En general, se consume inyectándola. Tras un momento de euforia y una sensación de bienestar, provoca depresión y apatía. En caso de sobredosis, suele conllevar la muerte.

D. LAS SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS

Las sustancias psicotrópicas igualmente actúan sobre el sistema nervioso central y el psiquismo. Se trata de sustancias elaboradas en laboratorios utilizando exclusivamente productos químicos. Por esta razón se les llama generalmente drogas 'sintéticas' o 'industriales'. Estas sustancias se fabrican principalmente en los países industrializados de Europa Occidental y Oriental y en América del Norte.

Los depresivos del sistema nervioso central (depresivos, sedativos, hipnóticos y tranquilizantes) son productos que pertenecen al grupo de los barbitúricos o benzodiacepinas. Fueron desarrollados para influir en el comportamiento. Tienen efectos sedativos o hipnóticos y generan dependencia psíquica.

Los analgésicos químicos se usan para aliviar el dolor. Es el caso del fentanil.

Los alucinógenos provocan profundas modificaciones psíquicas como euforia, angustia, distorsión de la percepción sensorial, alucinaciones visuales y auditivas, depersonalización, ilusiones, reacciones paranoides y depresión. En este grupo entran la mescalina, el MDMA (metilenedioxi-metanfetamina 3,4) llamado 'éxtasis' o 'XTC', la DOM (dimetoxi-2,5 metil-4-anfetamina), la PCP (fenciclidina) y el LSD (dietilamida del ácido lisérgico). La dependencia es psíquica y no física.

Los estimulantes, cuyo prototipo es la anfetamina, estimulan el comportamiento, disipan el cansancio y suprimen la sensación de hambre. Se utilizan por sus efectos euforizantes pero generan una

fuerte dependencia psíquica y provoca psicosis importantes. Un nuevo tipo de anfetamina, llamado 'ice' y procesado a base de metanfetamina, ha aparecido en el mercado de las drogas ilícitas. También se puede señalar la fenetilina, la catina y la pemolina.

Los inhalantes son productos químicos que producen vapores psicoactivos (o psicótopos), es decir aerosoles, gasolina, colas, disolventes y nitritas de butileno vendidos como perfumes de ambiente. El hecho de aspirar por la nariz puede conllevar trastornos visuales y del juicio, reducir el control muscular y los reflejos, así como provocar la muerte.

PERSPECTIVA

Como se ha observado, la mayoría de las sustancias estupefacientes descritas tienen a menudo un uso médico y, por ende, lícito. Esto genera un problema crucial a la hora de establecer el control del tráfico ilícito de los estupefacientes definidos como nefastos e ilegales puesto que se debe garantizar el comercio e intercambio legal de ciertas sustancias. Como se indica en un posterior capítulo, los principales tratados internacionales han considerado principalmente el tráfico legal, con vistas a evitar los eventuales desvíos. En realidad, la mayoría de las drogas no llegan al mercado por dicha vía, sino por la del tránsito ilícito paralelo, cuya importancia es enorme y totalmente fuera de control.

De antemano puede realizarse una constatación acerca de las drogas que se encuentran en Colombia. La hoja de coca y la cocaína juegan evidentemente el papel principal en este país andino. Igualmente se cultivan la planta de cannabis y la amapola -nombre colombiano del opio⁵- en zonas de climas y alturas diferentes y, por ende, se procesan sus derivados, tanto la marihuana como la heroína. La rica geografía del país hace que crezcan las tres plantas de las cuales se extraen los

⁵ Siempre que se hará referencia al opio en el contexto colombiano, se utilizará la palabra 'amapola'.

estupefacientes naturales. Al contrario, no se fabrican drogas industriales. En los siguientes capítulos, se van a abordar los elementos que permiten explicitar que no sólo se producen las sustancias ilícitas sino que también se procesan y luego se trafican en esta región del globo. De hecho, en el territorio colombiano se han instalado muchos laboratorios y se han desarrollado redes de distribución que se encargan del tránsito hacia el exterior. Asimismo, se necesita la existencia de un tráfico hacia las zonas de producción, entre las cuales está Colombia, de una serie de sustancias precursoras, es decir, de los productos químicos que intervienen en el procesamiento de las drogas ilícitas a partir de las plantas cultivadas ilegalmente⁶.

⁶ Sobre los precursores químicos y su desvío, ver capítulo segundo, punto V.

II. LA LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA REGIONAL

Para darse cuenta de la amplitud del fenómeno de las drogas en el planeta, es necesario describir brevemente su geografía mundial. Estudiar el caso concreto de Colombia impone que se conozca, aunque sin profundizar⁷, la situación de otros países del mundo en materia de estupefacientes y de lucha contra los mismos. Conocer las características del fenómeno en otros Estados igualmente confrontados al problema permite matizar la situación de Colombia y evaluar si se trata o no de una situación única. Un caso específico debe poder integrarse en el contexto global. Con este objetivo se señalan las regiones de cultivo y producción ilícitos, las zonas donde se localizan los laboratorios de drogas sintéticas, las rutas de tránsito, los países con mayores dificultades de control, la inadaptación de las legislaciones nacionales y la importancia del consumo local. Asimismo, para cada región se indican, de manera no exhaustiva, algunas de las medidas de lucha adoptadas. Pero antes de detallar región por región la situación, se aporta un rápido recuento que evidencia la evolución muy preocupante, tanto en lo que respecta a la oferta como a la demanda de estupefacientes.⁸

En cuanto a la oferta, los datos establecidos por las autoridades competentes⁹ en cuanto al cultivo y la producción de opio y de hoja de coca muestran un aumento considerable en la producción

⁷ Nuestro objetivo en esta parte no es de aportar una visión completa y detallada de la geografía del fenómeno de las drogas, simplemente porque no es el propósito de la indagación. No se indican cifras, sólo se pretende bosquejar un cuadro de la situación a escala planetaria. Se puede contemplar un estudio mucho más elaborado en DUPUIS M.C., *Stupéfiants, prix, profits. L'économie politique du marché des stupéfiants industriels*, Colección 'Criminalité internationale', P.U.F., París, nov.1996.

⁸ Las informaciones que se proporcionan a continuación proceden de Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement (C.E.) du Conseil concernant la coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre les drogues et la toxicomanie - poste budgétaire B7-5080*, Bruselas, 30.06.1995, annexe: Evaluation de la situation dans le domaine de la drogue et toxicomanie dans les pays en développement et élaboration d'une stratégie communautaire.

⁹ En este caso por el Programa de las Naciones Unidas de Fiscalización Internacional de las Drogas (P.N.U.F.I.D.), del que se habla en el capítulo tercero, punto I.D.

general de estupefacientes desde finales de los años setenta. El aumento sustancial de la oferta de drogas se manifiesta de dos formas: la disminución continua de los precios al consumo final y el aumento constante de las incautaciones. Las nuevas drogas, industriales, que se oponen a las drogas tradicionales derivadas de las tres materias primas naturales, conocen un desarrollo rápido en Europa, en particular en los países del Este, debido a que son fáciles de producir y sus precios de venta son relativamente bajos.

En materia de abuso¹⁰, la tendencia en el transcurso de los diez a quince últimos años es indudablemente al alza¹¹, no sólo en los países industrializados, sino también en los países en desarrollo y particularmente en los países productores y de tránsito. Este último fenómeno origina un cambio de actitud de numerosos países en vías de desarrollo respecto a los estupefacientes. Antes, el problema del abuso de drogas era considerado como un problema para los países industrializados, ahora el abuso de drogas toca de manera cada vez más grave a las sociedades de los países en vías de desarrollo. Esta observación relativa al abuso de drogas a nivel mundial no sólo se aplica a la cocaína y a la heroína sino que se aplica igualmente al consumo de cannabis y sustancias psicotrópicas, anfetaminas y metacualona. Lo anterior deja percibir el amplio movimiento que se realiza entre las regiones productoras y las zonas de consumo de estos estupefacientes.¹²

¹⁰ Se habla de abuso cuando no existe ninguna justificación médica al consumo de sustancias estupefacientes.

¹¹ Estimaciones del P.N.U.F.I.D. y de estudios solicitados por la Comisión Europea. La Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas -de la que se habla en el presente título, capítulo tercero, punto I.B.- emite la misma opinión de neta progresión del fenómeno de abuso a nivel mundial, en Commission des Stupéfiants-E.C.O.S.O.C.-Nations Unies, *Principes et pratiques de la prévention primaire et secondaire dans les programmes de réduction de la demande. Situation mondiale en matière d'abus de drogues, Rapport du Secrétariat*, 16-25 de abril de 1996, 39ème session de la Commission des Stupéfiants, Viena, 22.03.1996, p.4.

¹² En el capítulo segundo, el punto VI estudia más detenidamente la demanda de estupefacientes.

Respecto de los flujos financieros ligados a las drogas ilícitas, es evidentemente difícil establecer estimaciones fiables. El valor de importaciones hechas por los países consumidores podría ser del orden de 60.000 a 100.000 millones de dólares y, de la misma manera, el valor estimado del consumo final oscilaría entre 300.000 y 500.000 millones de dólares¹³. De hecho, los aumentos de precios se concentran en los países consumidores, con motivo de los riesgos inherentes a la comercialización de productos ilegales en un contexto de represión más o menos eficaz. En el otro extremo de la cadena económica, los países productores ganarían aproximadamente un 10% del valor final.

El problema de blanqueo de narcodivisas se plantea ante todo en los países consumidores de drogas ilícitas (Europa del Oeste y América del Norte) y en los paraísos fiscales, después en los países de tránsito, y sólo al final en los países productores de materias primas. Incluso con un 10% de los ingresos globales generados por la droga, el volumen de recursos financieros que entra en los países productores es muy significativo con respecto a su ingreso nacional (es seguramente el caso de Bolivia, Colombia, Perú, Afganistán y ciertos países caribeños) y ejerce incidencias nefastas sobre las estructuras económicas, financieras y políticas.

Con un rápido repaso al mundo se van a notar los problemas de cada región en materia de estupefacientes¹⁴, así como las medidas regionales adoptadas con vistas al control de su tráfico¹⁵.

¹³ Según documentos del P.N.U.F.I.D.

¹⁴ Para establecer el recuento de la situación regional de los estupefacientes, se ha utilizado: Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement (C.E.) du Conseil concernant la coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre les drogues et la toxicomanie - poste budgétaire B7-5080*, Bruselas, 30.06.1995, annexe: Evaluation de la situation dans le domaine de la drogue et toxicomanie dans les pays en développement et élaboration d'une stratégie communautaire; y a J.I.F.E., *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1995*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996.

¹⁵ Para establecer el recuento de las medidas de lucha contra la droga adoptadas a nivel regional, se ha recurrido a: J.I.F.E., *Rapport de l'Organe International de Contrôle des Stupéfiants pour 1995*, Viena, 1996.

A. EUROPA OCCIDENTAL Y AMÉRICA DEL NORTE

Tanto Europa Occidental como América del Norte son importantes lugares de consumo de estupefacientes naturales y sintéticos¹⁶. Además son espacios geográficos de producción de sustancias sintéticas y precursores, que son objeto de tráficos internacionales y de frecuentes desvíos. En estos territorios también se encuentran importantes lugares de blanqueo de dinero (Suiza, Luxemburgo, Estados Unidos). El cannabis se cultiva ilegalmente en Estados Unidos y en los Países Bajos. La producción, el tráfico y el abuso de metanfetaminas se vuelven inquietantes en Estados Unidos y existe un tráfico y abuso de alucinógenos, como el LSD. La entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (N.A.F.T.A.) tiene como consecuencia el facilitar el comercio de sustancias ilícitas entre México y Estados Unidos, puesto que el contrabando ya era una realidad en la región fronteriza.

Los Estados Unidos tienen una elaborada política de lucha antidroga, orientada a la disminución del consumo interno y con un alto grado de cooperación exterior destinada a limitar o impedir la llegada de drogas ilícitas en su territorio. Sin embargo, no se notan resultados significativos al respecto. En Europa Occidental, Austria todavía no ha firmado el Tratado de las Naciones Unidas de 1971¹⁷ y Suiza no quiere adaptar su legislación bancaria, lo que podría facilitar la lucha contra el blanqueo de dinero ilícito. Cada uno de los países de la zona ha adoptado una reglamentación represiva, excepto los Países Bajos, que eligieron un enfoque más permisivo para abordar el fenómeno. La Unión Europea ha elaborado una acción paralela a las políticas nacionales de sus Estados miembros. Ha firmado acuerdos con varios Estados y organizaciones intergubernamentales para aumentar la cooperación en materia de blanqueo de dinero, desvío de precursores y producción y tráfico de estupefacientes. Aunque

¹⁶ Sobre la demanda de estupefacientes, ver capítulo segundo, punto VI.

¹⁷ Cfr. capítulo tercero, punto I.A.2.

también existen actividades de reducción de la demanda interna europea, ésta no parece disminuir significativamente.

B. EUROPA DEL ESTE Y LA ANTIGUA UNIÓN SOVIÉTICA

En Europa del Este y la antigua Unión Soviética (excepto la región situada en Asia Central), el procesamiento de drogas sintéticas y precursores conoce un desarrollo sostenido. El cannabis crece en ciertas partes de la región. Las rutas utilizadas entre Asia y Europa, a través del Este, son cada vez más diversas y han convertido la zona en espacio de tránsito, sobre todo desde la caída de los regímenes comunistas y los movimientos de apertura y democratización. Las organizaciones criminales, aprovechando los múltiples huecos y debilidades institucionales, han crecido y se han lanzado al tráfico ilegal y a la producción de drogas sintéticas. Debido a su presencia, el grado general de criminalidad ha aumentado rápidamente, así como los casos de corrupción, la fragilidad de las instituciones democráticas y la falta de controles fronterizos.

Estos países todavía no cuentan con legislaciones nacionales apropiadas en materia de lucha contra los estupefacientes. Por ejemplo, la legislación rusa no considera el blanqueo de dinero como un delito. A pesar de la gravedad de la situación, en Europa del Este casi ningún país ha establecido textos legislativos en materia de estupefacientes. Sin embargo se han dado algunos pasos. En la Federación Rusa se ha establecido una 'Comisión intergubernamental de lucha contra el abuso y tráfico ilícito de drogas'. En Estonia se ha creado en 1994 una coordinación interministerial en materia de drogas. Lituania estableció en 1995 un 'Comité nacional de control de estupefacientes' cuya tarea se orienta a establecer una legislación conforme al Convenio de las Naciones Unidas de 1988¹⁸, con vistas a la adhesión del país al mismo. Un 'Comité de control de las drogas' fue creado en Moldavia en 1995. Un acuerdo relativo al tráfico

¹⁸ Cfr. capítulo tercero, punto I.A.3.

ilícito por vía marítima fue concluido por los Estados miembros del Consejo de Europa, entre los cuales figuran varios países de Europa Central y Oriental.

C. ÁFRICA SUBSAHARIANA Y ÁFRICA DEL NORTE

El África subsahariana, que tiene que enfrentarse a problemas económicos cada vez más graves, ha relegado la lucha contra el abuso de drogas y los tráficó ilícos a un segundo término de sus prioridades. Sin embargo, en Nigeria, Sudán, Suazilandia y Suráfrica, el cultivo de cannabis se desarrolla rápidamente y en Chad, Costa de Marfil y Nigeria se han detectado cultivos ilícos de opio. Una producción de metacualona se realiza en África del Sur y del Este. En las zonas de producción de cannabis, se nota un consumo local de esta sustancia. El abuso de estupefacientes como la heroína y el crack está en rápido aumento en las grandes ciudades. Se debe igualmente tener en cuenta el consumo de sustancias sintéticas y falsos medicamentos que son fáciles de conseguir legalmente en las farmacias. El continente en su conjunto, sobre todo África del Oeste, se ha convertido en un itinerario privilegiado de la cocaína (desde América del Sur) y la heroína (desde Asia) destinadas a los mercados de América del Norte y la Unión Europea. Las incautaciones de correos humanos procedentes de países africanos han aumentado considerablemente. El tráfico de metacualona procedente de la India ha aumentado. Nigeria en concreto se ha convertido en un importante pivote del tráfico de drogas. Un interesante libro titulado *La piste blanche. L'Afrique sous l'emprise de la drogue* refleja esta realidad muy preocupante del continente africano en materia de tráfico de sustancias estupefacientes ("Africa trafica, consume y blanquea")¹⁹. Esta situación se debe a las condiciones óptimas que encuentran y aprovechan los traficantes en esta región: subdesarrollo y pobreza, alta demografía, democracias débiles, fronteras terrestres y fachadas marítimas no vigiladas, sistemas judiciales

¹⁹ FOTTORINO E., *La piste blanche. L'Afrique sous l'emprise de la drogue*, Ed. Balland, París, 1991.

poco eficaces, corrupción generalizada y altos niveles de impunidad.

En África, los siguientes países todavía no han firmado los tratados internacionales²⁰, lo que representa una presunción negativa en cuanto a su lucha antidroga: Angola, República Centroafricana, Comores, Congo, Yibuti, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Gambia, Mozambique, Namibia, Santo Tomé y Príncipe y Tanzania. Las legislaciones de Benin y Ghana tampoco son eficaces en este campo. Al contrario, nuevas legislaciones conformes a los tratados fueron adoptadas en Cabo Verde, Gambia (a pesar de no formar parte de las convenciones de Naciones Unidas), Guinea, Mauritania, Zambia y Mauricio. Un 'Cuerpo Interministerial de coordinación del control de drogas' fue creado en 1995 entre Angola, Congo, Gabón, Uganda y Tanzania. Se han adoptado medidas antiblanqueo en Egipto, Zambia, Ghana, Mauritania y Kenia. Una cooperación entre Níger y el Reino Unido ha nacido en materia de blanqueo de dinero y la legislación antidroga de Níger se está desarrollando. Entre otras medidas, es urgente implantar una cooperación transfronteriza para enfrentarse al tránsito de estupefacientes y precursores.

En el Sur del Mediterráneo, la región del Rif en Marruecos sigue siendo la principal fuente de resina de cannabis destinada a los mercados ilícitos de la Unión Europea (65%). En ausencia de un sistema de represión eficaz, podría convertirse en una zona de gran tráfico. En Egipto también existen cultivos ilícitos de cannabis y opio. Turquía ocupa una posición central en el tráfico de hachís, morfina y heroína entre Asia y la Unión Europea. Su papel se extiende también a la transformación, la distribución y el blanqueo. El Líbano sigue siendo un país productor y transformador importante, cuya actividad está orientada esencialmente hacia los mercados de la Unión Europea.

²⁰ Cfr. capítulo tercero, punto I.A.

D. AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE

En América Central y el Caribe, se desarrollan sobre todo el tráfico ilícito y el blanqueo de narcodivisas. La situación y las particularidades geográficas de estos países, así como sus capacidades limitadas de intercepción son cada vez más explotadas por los traficantes de drogas. Mientras tanto, la proliferación de bancos y otros establecimientos financieros y las debilidades bancarias y financieras han permitido el desarrollo rápido e importante de las actividades de blanqueo de narcodivisas. Los traficantes juegan con las debilidades legislativas y administrativas de estos países, con lo que la droga se convierte en una amenaza por la estabilidad política nacional y regional. También aprovechan los vínculos estrechos existentes entre ciertas islas caribeñas y sus metrópolis.

En América Central y el Caribe, muchos países todavía no han firmado las convenciones de Naciones Unidas (por ejemplo Belice, El Salvador, Cuba, Jamaica y otras islas). Sin embargo, un 'Centro regional para la mejora de la legislación contra la droga en América Central' fue creado en Costa Rica, una mejora del sistema antiblanqueo está en proceso en Panamá y Bahamas, el Grupo de Acción Financiera Internacional²¹ para el Caribe está funcionando y algunos bancos empiezan a cooperar. Pero todavía falta mucho por hacer dada la importancia de la zona en materia de blanqueo de dinero ilícito.

E. AMÉRICA DEL SUR

América del Sur tiene que enfrentarse, con más o menos severidad según el país considerado, a todos los aspectos ligados a las drogas ilícitas: producción, transformación, consumo, desvío de precursores químicos, blanqueo de narcodivisas y tráfico. El nivel de producción de hojas de coca aumenta desde hace varios años en la región andina (Bolivia, Colombia y Perú). Existen

²¹ Cfr. capítulo tercero, punto I.F.1.

cultivos de cannabis en Brasil, Colombia y México, y de opio en Colombia y México. Se notan desplazamientos de cultivos así como de laboratorios de transformación hacia Venezuela y Brasil. Esto se explica gracias a la represión acentuada en los países tradicionalmente productores y a la ausencia de medidas legislativas o a la flexibilidad en los países fronterizos. En todos los países de la zona faltan legislaciones en materia de desvío de precursores (Brasil cuenta con una industria química desarrollada) así como de blanqueo de dinero procedente del narcotráfico. El contrabando es una actividad muy común en todo el continente (la cuenca del Río Amazonas, por ejemplo, es un espacio difícil de controlar). Los casos de corrupción son numerosos en México y Colombia así como en otros países de la región tales como Argentina, Brasil, Venezuela y Paraguay. El abuso de cannabis, cocaína y pasta base, sustancias psicotrópicas y estimulantes, se desarrolla en la mayor parte de los países latinoamericanos, principalmente en las zonas urbanas.

En América del Sur, todos los países (excepto Guayana, que no ha firmado la convención de 1961) forman parte de las tres convenciones internacionales de lucha contra la droga²². Colombia y Brasil han realizado muchos esfuerzos gracias a la adopción de legislaciones internas apropiadas. Colombia y Chile han adoptado medidas para hacer del blanqueo de dinero un delito. Existen estrategias subregionales en proceso de elaboración entre Argentina, Bolivia, Chile y Perú. Colombia y Bolivia hacen campañas de erradicación. No obstante, en México la política antidrogas está lejos de ser eficaz. De manera general, hacen falta legislaciones nacionales eficaces para evitar los desvíos, los tráficos ilícitos, el blanqueo de dinero y la corrupción de funcionarios públicos. Igualmente se justificaría un incremento de la cooperación transfronteriza.

²² Cfr. capítulo tercero, punto I.A.

F. ASIA DEL ESTE Y DEL SUDESTE

En Asia del Este y del Sudeste, los países también se enfrentan en grados variables a todos los aspectos ligados a las drogas ilícitas. Asia del Sudeste es la principal zona de producción de adormidera y opio. Este Triángulo de Oro se extiende sobre cuatro países del Sudeste asiático: el norte de Myanmar (ex Birmania), el norte de Tailandia, el noroeste de Laos y el sudoeste de la República Popular China (región del Yunán). La producción es mayor en Myanmar pero es también alta en los tres otros países. En Vietnam y Camboya igualmente se encuentran regiones cultivadoras. Esta producción está al alza: posiblemente se ha doblado desde 1988. Este aumento de la producción está acompañado por el desarrollo de redes de tránsito, sobre todo a través de China, y también de Vietnam. La producción de cannabis se encuentra igualmente en aumento en la región, particularmente en Tailandia, Camboya y Filipinas. Honk Hong y Japón son puntos de tránsito de cannabis. El blanqueo sigue siendo un problema grave: hay implantados importantes centros financieros y el crecimiento económico record de los diez últimos años ofrece oportunidades formidables de blanqueo de narcodivisas en un marco legislativo de lucha contra el blanqueo casi inexistente. La producción, el tráfico y el abuso de metanfetaminas representan un problema importante en Asia del Este, donde las organizaciones criminales son muy activas. Los desvíos de precursores, por ejemplo de efedrina (precursor de la metanfetamina), son frecuentes. El abuso de benzodiacepinas es creciente. Las debilidades son numerosas en el sistema de control de las ofertas farmacéuticas. Las medidas de control del tráfico ilícito son en su conjunto muy insuficientes. Las autoridades de Myanmar parecen particularmente involucradas en la producción de opio y heroína y su tráfico hacia el exterior.

En Asia del Este y Sudeste, la República de Corea, Camboya y Vietnam no han firmado ninguna convención, lo que permite suponer que la lucha antidroga no entra dentro de sus prioridades nacionales. Sin embargo, Camboya ha elaborado, con la ayuda del

Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas, una nueva legislación en materia de estupefacientes. Hong Kong y Singapur han mejorado los controles sobre las instituciones financieras y aplican las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional. En Japón, a los problemas de demanda se oponen programas de acción completos. La reducción de cultivos de opio es importante en Laos y Vietnam debido a los programas de desarrollo y erradicación que se ha emprendido. Hace falta aumentar y mejorar en toda la zona las medidas de control del tráfico.

G. ASIA DEL SUR

En Asia del Sur se percibe una progresión sensible de la producción de cannabis y opio. En la India, único exportador lícito de opio del mundo según lo previsto por la Convención de Naciones Unidas de 1961²³, la producción ilícita de adormidera aumenta. Al mismo tiempo, en este país las industrias químicas facilitan importantes cantidades de sustancias sintéticas: se advierte una importante producción ilícita de metacualona, así como una producción y luego un desvío de anhídrido acético y efedrina (precursores de la metacualona). El consumo de drogas, sobre todo de heroína y de sustancias sintéticas, continúa progresando, con la presión conjugada de la pobreza, el desempleo y las presiones demográficas, en países como la India, Sri Lanka, Bangladesh y Nepal.

En Asia del Sur, ciertos países todavía tienen que firmar una u otra de las convenciones internacionales. La 'Convención de la Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional' (S.A.A.R.C.) ha sido firmada por todos los Estados de la región y permite la aplicación del tratado de Naciones Unidas de 1988. Bangladesh, la India, Nepal, Sri Lanka han adaptado sus legislaciones internas a los tratados internacionales. Existe una cooperación en materia de represión entre la India y Pakistán.

²³ Cfr. capítulo tercero, punto I.A.1.

El número de acuerdos bilaterales de control de las drogas entre los Estados de Asia del Sur y el resto del mundo ha aumentado. En la India, un sistema de regulación del comercio del anhídrido acético y efedrina se puso en marcha en 1993.

H. ASIA CENTRAL Y DEL OESTE

El Creciente de Oro (zona del sudoeste asiático que se extiende de cada lado de la frontera entre Afganistán y Pakistán) es una de las regiones principales de abastecimiento mundial en heroína y cannabis. En Afganistán y Pakistán se originan (gracias a laboratorios clandestinos locales) el 75% de la heroína incautada en Europa así como gran parte de la resina de cannabis incautada en la misma región. El tráfico ilícito de opio y heroína, sobre el itinerario Afganistán-Pakistán-Irán-Turquía, sigue siendo muy intenso y el desvío de precursores es notable. Asia Central conoce un aumento de las actividades ilícitas de cultivo y tránsito de estupefacientes desde la desaparición de la Unión Soviética. La ubicación cerca del Mar Caspio es ideal para dedicarse al tráfico. La producción masiva de drogas ilícitas y su tráfico tienen incidencias nefastas en los planes político, social y sanitario en la casi totalidad de estos países (Pakistán, Afganistán, Armenia, Turkmenistán, Georgia, Kazajistán y Uzbekistán). La toxicomanía afecta a un número elevado y creciente de individuos en toda la zona, pero particularmente en Pakistán, y no existen acciones de reducción de la demanda. También existen problemas debidos a los estimulantes, tales como las anfetaminas, en estos países arabes y en Asia Central. El contrabando se realiza tanto con estupefacientes naturales como con productos sintéticos. En Israel, el consumo de LSD es elevado. Las legislaciones de lucha antidrogas son inadecuadas en casi todos los países, particularmente en materia de controles fronterizos y blanqueo de dinero. Este es el caso de Irán, Pakistán, Kazajistán y los Países Arabes.

En Asia del Oeste, Georgia, Kazajistán, Tayikistán, Turkmenistán y Yemen no forman parte de ninguno de los tratados de Naciones

Unidas. Como se ha aludido ya, esto suele significar una actuación antidroga muy limitada en estos países. Otros Estados deben firmar uno u otro de estos tratados. En Irán, Kazajistán, Pakistán y los Emiratos Arabes Unidos, las legislaciones y agencias de represión antidrogas son débiles y los problemas ligados a los estupefacientes importantes. Existe una cooperación estrecha entre Egipto, Israel, Jordania y Palestina. También existe una coordinación subregional estrecha entre las agencias de represión del Consejo de Cooperación del Golfo. Una nueva estrategia de control de las drogas, centrada en la represión y los problemas sociales, ha nacido en el seno de la Liga de Estados Arabes. Se ha establecido un 'Comité interministerial de control de las drogas' entre Armenia, Kazajistán, Kirguizistán y Uzbekistán. En Afganistán, se ha realizado una erradicación masiva de cannabis. El Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas ha tenido la iniciativa de establecer una cooperación en materia de control de las drogas en Asia Central. En la Comunidad de Estados Independientes (C.E.I.) es necesario crear un marco legal apropiado y reforzar las estructuras de represión. Esto se debe a la importancia del cultivo, el procesamiento y el desvío ilícitos, así como al desarrollo de las organizaciones criminales y al hecho de que no haya regulaciones en cuanto al blanqueo de dinero. Hacen falta actividades de reducción de la demanda en la mayoría de los países de esta zona. En realidad, faltan actividades relativas a todos los aspectos de la lucha antidroga.

I. EN RESUMEN

En nuestra época, la sociedad internacional se caracteriza por la globalización y la mundialización de la economía, extendiéndose igualmente a lo cultural, social, político y militar. Las economías están en interrelación constante y creciente. Se acompañan con intercambios comerciales tanto de materias primas como de productos semi elaborados y terminados, así como con la movilidad del capital, lo que provoca una internacionalización de la producción, el comercio y las finanzas.²⁴ La mundialización ha sido aprovechada por las organizaciones criminales (que por lo demás mantienen entre ellas relaciones complejas e inestables)²⁵. Esta globalización es muy perceptible en el ámbito del narcotráfico y en realidad es una de sus características esenciales.

De hecho, todas las regiones y quizás todos los países del planeta sufren problemas que tienen que ver con las drogas, sea por cultivo, transformación, tránsito, blanqueo y/o consumo. Por lo visto, "no hay ningún país que sea exclusivamente zona de oferta o de demanda"²⁶.

El consumo abusivo, con anterioridad reservado básicamente a los Estados Unidos y Europa Occidental, ha ganado el mundo en su conjunto, pero con una intensidad menor. El blanqueo de dinero se realiza en plazas financieras localizadas en todos los continentes pero principalmente en América del Norte y el Caribe, Europa y Extremo Oriente, gracias a la rapidez y facilidad de los movimientos de dinero. Las industrias químicas se sitúan mayormente en los países industrializados y poco a poco también en grandes países en vías de desarrollo (como Brasil y la India),

²⁴ AGUIRRE M., *op.cit.*, p.52-53.

²⁵ *Ibid.*, p.110 y 116-117.

²⁶ HARDINGHAUS N.H., *La narcoéconomie*, en *Problèmes économiques - Economie internationales*, n°2455, La Documentation française, París, 17.01.1996, p.14.

desde los cuales se ha montado un tráfico de sustancias precursoras hacia las zonas de fabricación de drogas naturales. Una mayoría de laboratorios ilícitos donde se procesan los estupefacientes sintéticos se encuentran en Europa del Este²⁷. Como se ha visto también, ciertos países están más comprometidos que otros en la etapa productiva. En cuanto al cannabis, Marruecos se distingue ampliamente, así como los países del Creciente Dorado, Afganistán y Pakistán. Para el opio, los países más involucrados son los del Triángulo de Oro (Myanmar, Tailandia y Laos) y particularmente Myanmar cuyo territorio está cubierto con montañas y junglas, lo que hace difícil el acceso a las zonas de producción y por lo tanto hace intocables a los narcotraficantes, y cuya inestabilidad política es constante por la guerra civil que hace inexistente un gobierno legal y deja el país en manos de grupos rebeldes. Afganistán y Pakistán, así como la India, son conocidos por su papel de procesamiento de heroína. La coca crece principalmente en Bolivia y Perú, mientras que su transformación en cocaína se realiza principalmente en Colombia. Por su parte, el tránsito es la actividad que predomina en Europa del Este y las repúblicas ex soviéticas de Asia Central, en África del Oeste, en América Central y México.

Todos los Estados donde la cuestión del narcotráfico es más crítica conocen problemas de ruptura social importante y pobreza aguda, subdesarrollo y problemas económicos, corrupción generalizada y baja eficacia de la Administración y la Justicia, fragilidad del sistema democrático, inexistencia del Estado de derecho en algunas zonas alejadas o inestabilidad política. En múltiples casos la intención de las autoridades de impedir el tráfico no es clara.

Este último elemento permite a A. Labrousse, del Observatorio Geopolítico de las Drogas (O.G.D.) distinguir, según el grado de

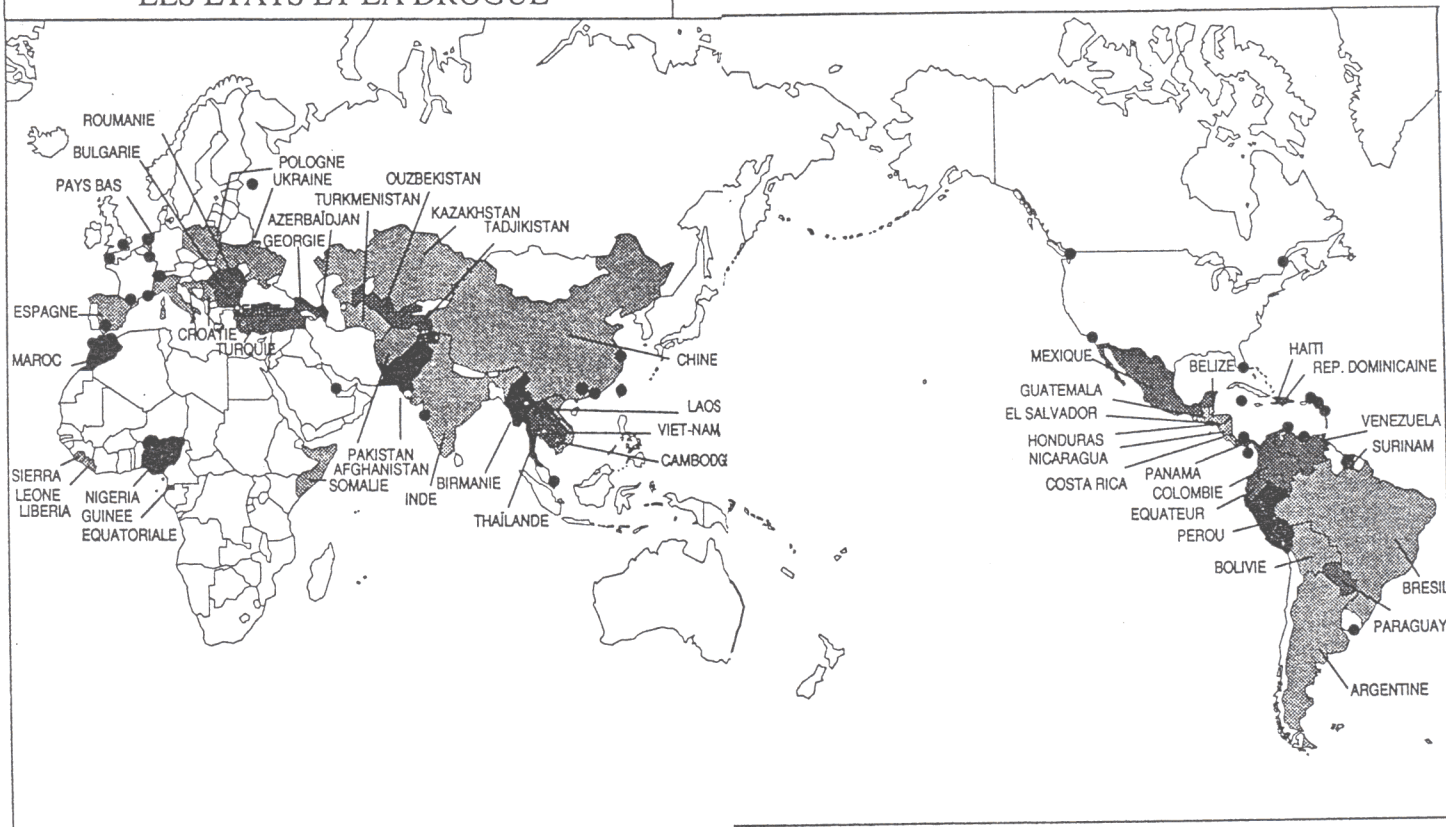
²⁷ Un fenómeno semejante ocurre en la economía legal donde se está generando una reducción de la demanda y de los precios de los recursos naturales a causa de su sustitución por productos sintéticos (el nylon reemplaza el algodón, la goma artificial el caucho y los dulces sintéticos el azúcar). AGUIRRE M., *op.cit.*, p.59.

participación en el tráfico y de compromiso en la lucha antidroga, entre 'narco-Estado', 'Estado bajo influencia' y 'Estado sensible'. Para 1993-1994, el reparto completado por el mapa correspondiente presenta la siguiente situación, que puede sufrir evoluciones rápidas.²⁸

<p>NARCO-ESTADOS</p> <p>Países donde el Estado o un sector del aparato de Estado está implicado en el tráfico o utiliza sus ganancias</p>	<p>Myanmar, Tailandia, Pakistán, Marruecos, Nigeria, Surinam y Perú</p>
<p>ESTADOS 'BAJO INFLUENCIA'</p> <p>Países donde miembros del aparato de Estado están involucrados en el tráfico</p>	<p>Laos, Vietnam, Camboya, Uzbekistán, Tayikistán, Azerbaiyán, Georgia, Turquía, Rumania, Bulgaria, Ecuador, Colombia, Venezuela, México, Panamá, Paraguay y Haití</p>
<p>ESTADOS SENSIBLES</p> <p>Países en los que se constatan numerosos casos individuales de corrupción ligados a la droga</p>	<p>China, India, Kazajistán, Turkmenistán, Afganistán, Ucrania, Polonia, Croacia, Italia, España, Sierra Leona, Liberia, Somalia, Brasil, Argentina, Bolivia y los Países Centroamericanos</p>

²⁸ O.G.D., *Etat des drogues, drogue des Etats. Rapport 1993-1994*, Hachette, París, 1994, p.8-9.

LES ETATS ET LA DROGUE



- **NARCO-ETAT :**
pays dans lequel l'Etat ou un secteur de l'Etat de l'appareil de l'Etat est impliqué dans le trafic et/ou utilise les profits du trafic.
- ▨ **ETAT SOUS INFLUENCE :**
pays dans lequel des membres de l'appareil d'Etat sont impliqués dans le trafic à tous les niveaux.
- ▤ **ETAT SENSIBLES :**
pays dans lequel on constate de nombreux cas individuel de corruption liés à la drogue.
- Place de blanchiment de l'argent de la drogue

CAPÍTULO SEGUNDO EL NARCOTRÁFICO Y LAS DROGAS

El tema de los estupefacientes es un problema mundial que comporta múltiples facetas. La mayor parte de los países del mundo tiene que enfrentarse, en un grado u otro, al menos a uno de los aspectos de la problemática de las drogas: el cultivo, la producción, el tráfico, el desvío, el blanqueo, la corrupción, el consumo, etc. La identificación de estas facetas parece útil con el fin de situar el problema de manera sectorial. Se distinguen los siguientes aspectos: la economía de la droga a nivel mundial, la criminalidad organizada, la corrupción, el blanqueo de dinero procedente de actividades ilícitas, el desvío de precursores químicos y, finalmente, la demanda de estupefacientes. Para cada punto, se presenta primero el problema y luego la respuesta frente al mismo.

I. LA ECONOMÍA DE LA DROGA

A. EL PROBLEMA²⁹

1. El mercado mundial

El volumen anual de negocios mundiales en el comercio de estupefacientes (reconocidos como tal y jurídicamente prohibidos) asciende aproximadamente a 300.000 millones de dólares, según una estimación basada en cálculos de la Drug Enforcement Administration (D.E.A.) estadounidense que se remontan a unos diez años atrás, pero que todavía se usan. Si se tienen en cuenta la ampliación de los mercados del Tercer Mundo, la caída de la Unión Soviética y sus consecuencias en cuanto al desarrollo de la criminalidad, así como la aparición de drogas puramente químicas (no consideradas en la época), el mercado global representaría hoy en día 400.000 millones de dólares³⁰. El mercado norteamericano supondría entre 130.000 y 135.000 millones de dólares y el mercado europeo entre 65.000 y 70.000 millones de dólares. Respecto al volumen de negocios, conviene establecer una distinción entre las ganancias percibidas por los productores, los traficantes, los transportistas y los intermediarios. Sin embargo, sus márgenes brutos son inmensos. Unos 300 kilos de cocaína vendidos al detalle en el mercado norteamericano proporcionan entre 30 y 34 millones de dólares, hasta 50 millones si la cocaína está alterada. Hay que resaltar que en Europa el precio de la cocaína es normalmente superior.

Los productores del mercado primario son campesinos plantadores que cultivan y venden las hojas de coca. Hace varios años, un cultivador peruano podía sacar de una hectárea de coca entre 8.000 y 13.000 dólares al año. Por un superficie parecida, los campesinos bolivianos hablan de un beneficio medio anual de 6.000

²⁹ Para circunscribir el problema de la economía de la droga se ha utilizado HARDINGHAUS N.H., *op.cit.*, *loc.cit.*, p.15-20.

³⁰ M. Aguirre avanza la cifra de una inversión de 500.000 millones de dólares por año por comprar estupefacientes. AGUIRRE M., *op.cit.*, p.113.

a 7.000 dólares. Debido al papel dominante de los distribuidores y al aumento de las superficies cultivadas, los precios cayeron hasta 3.000 o 4.000 dólares por año y hectárea. Los campesinos prefieren dedicarse a esta actividad prohibida por la ley mejor que a otra reconocida legalmente. Las producciones tradicionales (flores, tomates, frutas, verduras, café, té y cacao) proporcionan una medida alrededor de 800 dólares por año. Por su parte, los campesinos asiáticos sembradores de opio obtienen una ganancia de 1.000 a 1.600 dólares por hectárea. Aunque el producto final, la heroína, sea diez veces más rentable que la cocaína, tienen probablemente ingresos inferiores a los que sacan los productores latinoamericanos de coca. Los campesinos tienen salarios muy bajos comparados con las ganancias de los traficantes, sin embargo esta actividad es extremadamente beneficiosa comparada con sus otras posibilidades de cultivos. Pero, si antes dependían de los terratenientes, hoy en día están sometidos a la organización del narcocapital internacional. No tienen mejores relaciones con las instituciones, antiguas aliadas de las clases dirigentes y detentoras de bienes raíces, que cooperan ahora con los principales actores del narcotráfico.

Todos los que participan en la larga cadena de la producción y distribución sacan beneficio: desde los transportistas de hojas y de pasta de coca hasta los banqueros y abogados especialistas en el blanqueo de dinero, pasando por los grandes industriales proveedores de componentes químicos esenciales, los importadores, los intermediarios, los mayoristas y los minoristas. Los capos de la narcoeconomía forman parte de los hombres más ricos del mundo. La fortuna personal de cada uno de los jefes del cártel de Medellín alcanzaría una cifra comprendida entre 1.500 y 2.000 millones de dólares. Incluso si esta estimación fuera un poco exagerada, es cierto que se trata de sumas colosales. De manera general, los márgenes brutos librados por el tráfico de estupefacientes son considerables. También hay pérdidas: las autoridades logran retirar del mercado entre el 5 y el 10% de los estupefacientes que circulan por el mundo (lo que en realidad es muy poco comparado con lo que sigue en circulación).

2. La narcoeconomía y el crecimiento

Como cualquiera actividad económica, el tráfico de estupefacientes conduce a un aumento del producto interior bruto de los países implicados. No obstante no se constatan diferencias notables entre países productores, distribuidores y consumidores. La narcoeconomía influye en el producto interno bruto a doble título. En primer lugar, contribuye directamente a su evolución, por la intermediación de todos los que participan, de cerca o de lejos, de grado o por fuerza, a este comercio ilegal de la droga. El flujo de capitales procedentes del narcotráfico no permanece estéril porque los bancos centrales (que ignoran por falta de registro el origen de los ingresos) no pueden retirarlos completamente de la masa monetaria en circulación. Los montos acumulados e invertidos tienen como consecuencia un aumento del producto interno bruto. En segundo lugar, juega indirectamente sobre el crecimiento mediante los órganos encargados de la represión (Ejército, Policía, Justicia) así como los servicios de Salud pública.

Para los países en vías de desarrollo, la producción y el comercio de estupefacientes son sinónimos de auge económico. Lógicamente, las repercusiones del negocio ilícito son más importantes en una isla caribeña y un país económicamente pobre que en un gran Estado industrializado. La economía de países como Bolivia y Perú depende casi totalmente del negocio ilícito. En Bolivia, la exportación de hojas y pasta de coca (y hoy en día también de cocaína), generan ganancias dos veces superiores a las que proporcionan las exportaciones lícitas. El restablecimiento de la economía peruana depende en gran parte de las inmensas superficies consagradas al cultivo de coca. La situación económica y financiera de Colombia es relativamente satisfactoria. Debido al flujo de narcodólares, la moneda local se reevalúa continuamente. Durante los veinte últimos años, mientras América Latina en su conjunto vivía su peor crisis de liquidez, Colombia sólo ha tenido que recurrir a créditos internacionales mínimos y, contrariamente a todos sus vecinos,

nunca ha necesitado un mecanismo de conversión de deuda. Marruecos, por su parte, saca de sus exportaciones ilegales beneficios del orden de 2.000 millones de dólares, contra 3.600 millones de dólares para el conjunto de sus exportaciones lícitas. El país es entonces capaz de pagar los intereses anuales de su deuda exterior. Es así como el reino jefifiano se ha convertido en un modelo del Fondo Monetario Internacional.

Para los países del Tercer Mundo implicados en el comercio de estupefacientes y materias primas necesarias para su elaboración, esta actividad representa la inversión de la relación de fuerzas Norte-Sur en una relación Sur-Norte. Ante los ojos de los países productores, el cacao, el café, el zinc, la bauxita, los plátanos y los mangos nunca se compran a su justo precio. Al contrario, en el caso de exportaciones de estupefacientes, la materia prima se paga a su justo precio. En los países donde existen actividades vinculadas directa o indirectamente al negocio de drogas, el producto interno bruto aumenta paralelamente al desarrollo de las actividades incriminadas. La erradicación total de la narcoeconomía podría conducir a la acentuación de la miseria en un gran número de países. El mercado de estupefacientes crea empleos en todos los niveles de la cadena, desde la producción agrícola hasta el consumo. En América Latina, dos a tres millones de empleos suplementarios se generan por el cultivo de coca; diez a doce millones de personas en total viven de esta actividad. En el Triángulo Dorado, las cifras serían idénticas. En Myanmar, la mayor parte de la población rural sacaría sus ingresos del cultivo de opio. La situación es parecida en ciertas regiones de Afganistán, Pakistán, Irán (Baluchistán) y China (Yunán). En Marruecos, la población de Rif (cinco millones de personas) vive casi exclusivamente de la producción de cannabis³¹.

³¹ Según otra fuente, la población del Rif asciende a seis millones de personas, de las cuales 70.000 cultivan el *kif* (cannabis) y el resto depende de una manera u otra de este negocio (familiares de los cultivadores, encargados del tráfico, corruptos, etc.) AGUIRRE M., *op.cit.*, p.119.

De la misma manera, en Estados Unidos y Europa Occidental, ciertos sectores de actividad se benefician del tráfico de estupefacientes: los transportistas (pilotos de aviones, capitanes de barcos comerciales, chóferes), los comerciales (importadores, intermediarios, mayoristas, minoristas, vendedores ambulantes), los químicos, los proveedores y fabricantes de armas, el personal de vigilancia, los informadores, los empleados de banco, los consejeros financieros, los contables y los transportadores de fondos. Además de los empleos directamente resultantes del negocio de estupefacientes, la creación de miles de éstos se debe a la existencia de necesidades suplementarias en el campo de la asistencia social y médica, así como a la necesidad de una mayor represión.

El aumento del ingreso nacional inducido por el tráfico de estupefacientes conduce a una acumulación de capitales cuya redistribución beneficia principalmente a la economía legal. En efecto, la mayor parte de los fondos no se vuelve a invertir en la narcoeconomía. Esta situación establece las condiciones de una mejora de la estructura económico-industrial puesto que las inversiones de diversificación pueden desembocar en un desarrollo de las ramas no tradicionales del país. Las posibilidades de inversión del dinero de la droga son ilimitadas. Se realizan en el sector inmobiliario, la construcción, el turismo, el sistema bancario, los grandes medios de comunicación, los equipos de deporte, etc. También es factible la constitución de carteras de valores mobiliarias, acciones, obligaciones y opciones negociables en las bolsas extranjeras, así como la adquisición de bienes y divisas. En cambio, parece que la inversión industrial es escasamente apreciada.

Las actividades financiadas por el dinero de la droga suelen mezclarse con las legales, de tal manera que difícilmente se puede reconocer el origen de los recursos puestos en juego, haciendo casi imposible distinguir entre dinero 'limpio' y dinero 'sucio'.

3. El costo de la narcoeconomía

Los costos sociales del tráfico de estupefacientes son elevados. Los males que afectan en primer lugar los consumidores son una esperanza de vida más corta, enfermedades más frecuentes, la generalización de la miseria social, la criminalidad, la delincuencia y la prostitución, así como la pérdida de motivación y creatividad en el trabajo. Estos efectos representan una carga para la colectividad, que podrían inscribirse en el pasivo de las cuentas nacionales. Es extremadamente difícil, por no decir imposible, una evaluación financiera de estos perjuicios sociales. Lo cierto es el aumento del 'producto social bruto' pagado por la nación. Los estragos causados por la droga tienen un coste social elevado. En Alemania, en el año 1990, las evaluaciones fluctuaron entre 3 y 15.000 millones de dólares. El total de los estragos causados en el mundo alcanzaría 100.000 millones de dólares por año.

Por otra parte, la narcoeconomía es, además de una baja de la productividad, un factor de mayor concentración del poder financiero y de desigual reparto de la riqueza. El aumento del ahorro y la acumulación de capital sólo son beneficiosos para una minoría. Los que obtienen ingresos considerables del comercio de droga pertenecen a grupos definidos, sindicatos y carteles del narcotráfico internacional, y no a las comunidades campesinas. La narcoeconomía no permite a los actores situados al principio de la cadena de producción constituirse un capital. En cambio, los escasos traficantes que dominan tanto la producción como la distribución al detalle concentran la casi totalidad de las ganancias generadas.

El tráfico de estupefacientes conduce a un aumento de la masa monetaria en circulación. Esta aumenta oficiosamente en la medida en que una parte de las transferencias de fondos escapa a los controles. Crece también oficialmente, es decir, bajo la mirada atenta o desviada de los bancos centrales interesados, en el momento del blanqueo de dinero y de la utilización posterior de

los capitales como fuentes de financiación suplementaria. La influencia de la narcoeconomía no es necesariamente inflacionista. El efecto en los precios del flujo de capitales depende de la situación económica inicial del país interesado. A la inversa, el agotamiento de fondos procedentes del tráfico de droga puede conllevar una grave deflación. La capacidad de las autoridades monetarias para orientar los flujos financieros es limitada. En efecto, el gobierno o el banco emisor sólo pueden bloquear una parte de la moneda en circulación en la medida en que tienen efectivamente acceso a ella.

La dolarización de la economía nacional dificulta el desarrollo de una política monetaria adaptada a las condiciones económicas y hace que la conducta de la política económica sea aleatoria y dependiente. Con la mayor disponibilidad de dólares, el banco central pierde el control de la cantidad de divisas, y por ende, su capacidad de actuar sobre la cantidad de moneda disponible. La afluencia de divisas no dominada por las autoridades monetarias y financieras ocasionan distorsiones en la tasa de cambio de la moneda nacional. Ésta se ve artificialmente sobrevaluada, lo que reduce la competitividad de las producciones nacionales lícitas sobre los mercados exteriores. Por el contrario, el Estado encuentra facilidades inesperadas para equilibrar la balanza de pagos y asegurar el servicio de la deuda externa; pero eso crea al mismo tiempo una fragilidad estructural suplementaria de la economía nacional.

B. LA RESPUESTA³²

1. La sustitución de cultivos

Como primera solución al cultivo de plantas ilícitas, característica básica de la economía de la droga, se suele recurrir a la política de sustitución de cultivos, también conocida como desarrollo alternativo. Esta estrategia tiende a contrarrestar las realidades que llevan a los campesinos al cultivo de plantas ilícitas.

Como se ha visto, tanto el cannabis como la coca y el opio están cultivados en zonas específicas por los campesinos locales. El carácter ilegal de las cosechas, así como el transporte y comercio de las plantas ilícitas implican riesgos evidentes que los traficantes prefieren dejar a los propios campesinos. A escala del pequeño productor, estos riesgos son importantes pero los aceptan para evitar depender de la irregularidad de las ventas de sus producciones legales. Para el cultivador, es un asunto de supervivencia. Para entender mejor las razones del aumento exponencial de los cultivos ilegales, es indispensable efectuar el análisis de los problemas agronómicos, comerciales y financieros que encuentra la producción de cultivos legales. Al respecto, se pueden distinguir tres grandes categorías de problemas.

a. Las técnicas arcaicas: los suelos inadaptados y trabajados de manera insuficiente, la siembra incorrecta y el uso de semillas no seleccionadas generan cosechas escasas, poco resistentes a las enfermedades y con rendimiento mediocre. La mejora del cultivo y el aumento de la productividad de los cultivos tradicionales necesitarían un apoyo técnico (preparación de la tierra y uso de fertilizantes y pesticidas) que no existe o se practica fuera de

³² En cuanto a la sustitución de cultivos, se ha utilizado a DELBREL G., *Géopolitique de la drogue*, La Découverte, París, 1991, p.225-232; y LABROUSSE A., *Les enjeux politiques du développement alternatif*, en LABROUSSE A. y WALLON A., *La planète des drogues. Organisations criminelles, guerres et blanchiment*, Seuil, París, 1993, p.179-197.

cualquier dominio campesino. Finalmente, los productos destinados al mercado son insuficientes y de mala calidad.

b. Los precios irrisorios: los bajos precios pagados a los agricultores, inferiores a los costos de producción, desaniman definitivamente al campesino en sus intentos para mejorar su sistema de producción. Los campesinos no tienen tiempo para dedicarse a la comercialización de sus productos que además supone conocimientos y redes a los cuales no tienen acceso. Por lo tanto es esencial que el acto productivo sea suficiente para remunerar el trabajo y hacer vivir la familia. Las débiles cantidades producidas por el explotador encarecen la comercialización y limitan el poder de negociación de los campesinos. Éstos deben aceptar vender su cosecha con pérdida o con precios irrisorios, dificultando la salida del círculo vicioso del empobrecimiento. En la región andina por ejemplo, los campesinos que no alcanzan a pagar impuestos no aparecen en los registros y no pueden reivindicar ante las autoridades; en consecuencia, el Estado no invierte en regiones que se vuelven marginadas y carecen entonces de medios de comunicación, escuelas y centros médicos.

c. Las carencias de las políticas agrarias: en los países subdesarrollados, la agricultura debe responder a la doble exigencia de alimentar a la población y facilitar divisas al Estado. De allí resulta una situación de dependencia extrema: los cursos internacionales de productos agrícolas influyen profundamente en la economía nacional y local. En el plano nacional, los gobiernos intentan mantener los precios de los productos de primera necesidad a un nivel suficientemente bajo como para satisfacer la demanda de la población pauperizada de los grandes centros urbanos. El resultado de esta política pública es que los campesinos venden por debajo de los costos reales de producción.

Para evitar sufrir por la falta de rentabilidad de sus producciones, los campesinos recurren a la expansión de los

cultivos ilícitos de drogas. La estrategia de supervivencia de los campesinos depende cada vez más de los ingresos ilegales y acaba narcotizando las otras actividades económicas regionales y nacionales. Para remediar la problemática de estos tres elementos, se plantea la estrategia de sustitución. Se trata de reemplazar el ingreso agrícola ilegal por un ingreso procedente de cultivos legales. Pero además, hace falta establecer verdaderas redes de transformación, almacenamiento y comercialización de los cultivos de sustitución. Y sobre todo, los cultivos de exportación deben procurar el equivalente de las divisas inyectadas en las economías nacionales interesadas por el narcotráfico. Es una tarea difícil y que debe inscribirse en un período durante el cual la comunidad internacional deberá sostener financieramente la reconversión de los países productores de plantas de drogas por programas de desarrollo global en producción agrícola, salud, educación e infraestructuras viales.

De esta manera, el campesino puede considerar con serenidad una sustitución reconocida como una prioridad nacional e internacional, integrada en el tiempo y el espacio. Liberado de los problemas de supervivencia cotidiana que lo impulsan a cultivar coca, marihuana u opio, el campesino podría considerar con más rigor la puesta en práctica de cultivos de sustitución que los investigadores tendrían que seleccionar, mejorar y adaptar previamente. En el plano comercial, una infraestructura y organización regionales deberían ofrecer a los productores la posibilidad de precios garantizados y de transformación y acondicionamiento de la producción de los cultivos alternativos. Una vez reunidas estas condiciones, los agricultores podrán ser receptivos a los consejos de mejora de las técnicas de cultivo. Se tiene que favorecer la rehabilitación de los cultivos tradicionales con rendimientos menos espectaculares, pero con resultados más controlados por los campesinos más confiados que si fuesen cultivos totalmente nuevos.

Para conseguir la reconversión, hace falta perfeccionar los sistemas de cultivos, asociando armoniosamente agricultura, ganadería y reforestación, de manera que se proteja el ingreso campesino. Asimismo, se debería promocionar la técnica del policultivo. En vez de dedicarse a un cultivo exclusivo, se procede a diversificar, lo que permite repartir los riesgos y costes entre varios cultivos. La especialización por actividad y por cultivo tendría como corolario un crecimiento más rápido de los rendimientos y ocasionaría una disminución de los costes. Permitiría igualmente una organización de la producción más racional y más eficaz, y, aumentando volúmenes, facilitaría al productor un poder de negociación acrecentado. En el caso del pequeño campesino, los sistemas de policultivo representan una mejor distribución de ingresos en el tiempo y la disponibilidad de liquidez que permite hacer frente a los gastos productivos y familiares. Además, los cultivos diversificados disminuyen los riesgos de enfermedades: un parásito nunca ataca a un conjunto de plantas de familias diferentes. Económica y demográficamente, los sistemas de policultivo, que generan pleno empleo de la fuerza de trabajo familiar, previenen las migraciones estacionales necesarias para la cosecha de cultivos ilícitos. El policultivo tradicional contribuye a la sedentarización rural, indispensable en cualquier política de mejora de cultivo y de ordenación regional. En materia de utilización eficaz de la inversión, el policultivo autoriza el aprovechamiento óptimo de los equipos agrícolas e instalaciones de poscosecha y almacenamiento en la granja. En lo que atañe a la protección del ecosistema, el policultivo se acerca más a la variedad y complejidad de la vegetación tropical. Protege mejor el suelo y el medio ambiente que el monocultivo. Es evidente que un sistema de producción que combina los cultivos, pastos y bosques ofrece no sólo una mejor protección de las condiciones ecológicas tropicales, sino que además nutre el suelo y protege contra las malas hierbas cuidando las umbrías y las defensas naturales.

En cuanto a los medios de la estrategia alternativa, todos los programas propuestos hasta la fecha por la cooperación

internacional dan un amplio espacio a la asistencia técnica como medio de convencer a los campesinos para que se orienten hacia los cultivos legales. Muchas veces esta asistencia técnica es prestada en malas condiciones. Sólo la relación personal entre el técnico-animador y el agricultor permite seguir paso a paso la evolución de la producción y circunscribir los nuevos problemas. Debe articularse alrededor de las formas tradicionales de organización campesina y evitar centrarse en la alta tecnología. Para triunfar, la vulgarización debe desarrollarse desde la parcela familiar, las plantaciones y las jornadas en el campo para las acciones colectivas de preparación de terrenos.

La asistencia técnica siempre tiene que buscar un aumento cualitativo de los rendimientos agrícolas y la productividad del trabajo, porque se trata de demostrar la competencia económica real de los cultivos alternativos frente a los cultivos ilícitos. No hay que perder de vista nunca que la mejor asistencia técnica es inútil si no existe una oferta suficiente, adecuada y bien distribuida, así como precios justos y medios de producción y equipos agrícolas necesarios. Únicamente precios que cubran el costo de producción y aseguren a los campesinos un nivel de vida (educación de los niños, salud, vías de comunicación, etc.) y consumo equivalente al de las clases medias urbanas, podrán hacer cambiar de opinión a los productores de drogas e incitarles a elegir cultivos alternativos.

Para lograrlo, sin riesgo de desencanto y de vuelta definitiva a los cultivos ilícitos, conviene poner en marcha mecanismos de almacenamiento y explotación controlados por los productores. Y los agricultores deben estar representados en las instituciones nacionales que reglamentan el conjunto del proceso de desarrollo. Para lograr fijar definitivamente los cultivos alternativos, también es indispensable crear unidades de transformación. Estas fábricas deben ser descentralizadas, para que aumente el ingreso regional y permita a los productores agrícolas ejercer un mejor control. Es necesario asegurar a los productores un control sobre el valor a la exportación de los productos alternativos. Sin esta

condición previa indispensable, todos los programas de desarrollo de cultivos alternativos que tienen como blanco el aumento de la superficie, la rentabilidad de la hectárea y la productividad del trabajo agrícola van a estar condenados al fracaso, porque los campesinos no dispondrán de los recursos suficientes para comprometer los gastos de producción necesarios.

Para financiar el desarrollo agrícola y la comercialización de nuevas producciones, se deben distinguir tres niveles complementarios:

- financiación de la asistencia rural transitoria otorgada a los campesinos bajo la forma de subvenciones;
- otorgamiento a los agricultores de créditos necesarios para la puesta en marcha de los programas de mejora de cultivos y comercialización de la producción agrícola;
- puesta en práctica de verdaderos programas de mejora de la salud, vivienda y escolarización.

Por lo general son las organizaciones no gubernamentales, locales o extranjeras, quienes llevan a cabo los programas de sustitución de cultivos ilícitos en las zonas rurales productoras. Esta política se lleva a cabo sea bajo solicitud del gobierno nacional como parte integrante de su política global, sea por voluntad de un organismo internacional, sea por intención propia de una organización no gubernamental. Los proyectos de sustitución de cultivos suelen implementarse en el territorio de una comunidad campesina.

El alcance del desarrollo alternativo es complicado de evaluar. Un importante criterio de evaluación es el impacto sobre las producciones ilícitas y el cambio de situación en materia de superficie productiva. Para justificarse y lograr su objetivo de disminución o incluso desaparición de cultivos de drogas, tales programas tendrían que realizarse a escala muy amplia y aportar mejoras sensibles de la situación. Esto todavía es inalcanzable debido a que los recursos asignados son insuficientes y, sobre

todo, dada la fuerza y el interés que conserva la rentabilidad del cultivo, procesamiento y tráfico de estupefacientes. Por esta última razón, los programas no suelen consistir en el ofrecimiento de una compensación monetaria a los productores, porque tras recibir la prima los campesinos volverían a los cultivos ilícitos más rentables.

2. La erradicación forzosa

Otro método al cual se suele recurrir para combatir la producción de plantas ilícitas es la erradicación forzosa. El uso de esta técnica suele originarse sea en una iniciativa gubernamental nacional, sea en una voluntad oficial extranjera. El objetivo de este procedimiento es la destrucción de las plantas a partir de las cuales se producen los estupefacientes. La erradicación se puede realizar mediante dos tácticas. La primera solución es el arranque manual de cada planta. La segunda posibilidad es el esparcimiento desde aviones de productos químicos que atacan las plantaciones. Esta técnica es más rápida pero recibe fuertes críticas porque perjudica el medio ambiente y vuelve inutilizables las superficies que eran cultivables. Otra crítica que se hace globalmente a este tipo de política es que finalmente no resuelve el problema central. De hecho, tras una ola de erradicación forzosa, se suele constatar un subsiguiente desplazamiento de los cultivos ilícitos hacia zonas vecinas para no perder el beneficio de esta producción provechosa.

II. LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

A. EL PROBLEMA

No es posible comprender el narcotráfico sin interesarse por los grupos delictivos que componen la criminalidad organizada. Mediante las indicaciones de algunos especialistas, se intenta aproximarse a dicha realidad.

La influencia de la criminalidad organizada en las instituciones democráticas (mediante la corrupción) y económicas (mediante el blanqueo de dinero y la imbricación de las economías legales e ilegales) generan inquietudes crecientes. Bajo la forma de 'mafias' en Italia y Estados Unidos, así como en Rusia y los países del Este, 'cárteles' en Colombia, 'triadas' en China y Hong Kong, y 'yakuzas' en Japón, la criminalidad organizada controla la producción y el tráfico de estupefacientes. El dinero generado por este tráfico proporciona a estos grupos delictivos un importante poder económico, social y político que les permite recurrir a la corrupción y la violencia. A este dominio de las instituciones públicas por las organizaciones criminales se añade el hecho de que la escena social se ve afectada por la inseguridad que generan, así como por la ascensión social o, al contrario, por la marginalización que pueden fomentar.³³

En su libro titulado *Les superpuissances du crime : enquête sur le narcoterrorisme*, X. Raufer³⁴ establece una tipología de los tráficoos a los que se dedican las organizaciones delictivas: contrabando de tabaco y alcohol, corrupción de cargos electos, extorsión de fondos, raptos, falsificación de adjudicaciones públicas, gestión del tráfico de estupefacientes, malversaciones en los establecimientos financieros, fraude de las subvenciones de la Comunidad Europea, piratería marítima, criminalidad

³³ EHRENBURG A. y MIGNON P., *Drogues, politique et société*, Le Monde Ed.-Ed. Descartes, París, 1992, p.18-21.

³⁴ RAUFER X., *Les superpuissances du crime : enquête sur le narcoterrorisme*, París, 1994, p.112.

ecológica (tráfico de residuos), desvío de ayuda humanitaria, tráfico de órganos y sangre, tráfico de sustancias radioactivas. Añade que a pesar de la enorme cantidad de actividades ilegales de los grupos criminales, la sociedad civil tiene una dificultad a la hora de concebir su existencia. Esto se debe a su extraordinaria capacidad para desaparecer de escena. Las opiniones públicas no son conscientes de estas amenazas para el sistema mundial. La amplitud sigue siendo desconocida y la tendencia es a subestimar el fenómeno. Poco a poco se logra una toma de conciencia del hecho de que entidades no estatales autónomas, tanto agrupaciones de narcotraficantes como sectas o guerrillas, gangrenan el tablero mundial, castigan a sus enemigos, negocian de igual a igual con los actores legales, fuerzan a los Estados a su presencia, hacen fuerza en el sistema financiero, conducen sutiles juegos de poder, dominan redes económicas complejas y controlan procesos económicos. En cuanto a casos concretos, el autor cita la presencia de grupos criminales en Rusia, los países del Este, los Balcanes, las repúblicas musulmanas ex soviéticas (Kazajistán, Uzbekistán, Tayikistán), Afganistán, Pakistán, Colombia, México, etc. Hace una distinción fundamental entre la realidad colombiana y la mexicana cuando explica que en Colombia los carteles se enfrentan al Estado mientras que, al contrario, en México las organizaciones criminales están dentro del Estado y corrompen el propio aparato estatal.³⁵

El análisis de E. Marotta³⁶, especialista italiano de la lucha contra la criminalidad organizada y la droga, identifica los elementos de similitud entre organizaciones criminales:

- jerarquía inflexible dentro de la organización,
- lenguajes codificados específicos,

³⁵ *Ibid.*, p.69-80.

³⁶ MAROTTA E., *Les connexions entre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants et les différents aspects de la coopération internationale dans la lutte contre ce phénomène*, Colloquium Papers, European University Institute, Florencia, 9-11.12.1993.

- secreto absoluto en el tratamiento de los asuntos internos,
- sistema de sanciones rigurosas que desprecia fuertemente la vida humana,
- recurso a la opresión, violencia e intimidación para afirmar su supremacía,
- poder económico considerable, que resulta de actividades ilícitas variadas,
- gran capacidad de corrupción de los miembros de fuerzas del orden, originada en el poder económico y la facultad de intimidación,
- penetración de los representantes del grupo criminal en los mecanismos de la vida administrativa y política de ciertos Estados.³⁷

Para este autor la actividad delictiva se caracteriza de una manera muy particular. La ferocidad del comportamiento criminal frente a los jueces y policías que han combatido la agresión contra el Estado, ha sido sustituida en épocas recientes por una gestión más sutil de los negocios ilícitos. Las ganancias que se derivan del tráfico de droga se reinvierten en negocios 'limpios': inversión inmobiliaria, compra de títulos, gestión hotelera, industrial y comercial. Estas inversiones se financian sin ningún costo, mientras que la competencia lícita debe recurrir al mercado financiero ordinario pagando los intereses bancarios. Al mismo tiempo, la criminalidad organizada se interesa por el sector de la construcción y las adjudicaciones públicas. Recurre ya sea a la práctica del chantaje, por el que las empresas adjudicatorias deben abonar tributos para evitar atentados y destrucciones de sus obras, ya sea a la intervención de 'amigos de sus amigos', en un clima de implicación de los poderes políticos locales que están en connivencia con las redes criminales a cambio del aporte de votos en las elecciones.³⁸

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ *Ibíd.*

E. Marotta afirma la existencia de un vínculo muy estrecho y recíproco entre el narcotráfico y la criminalidad organizada. El tráfico de estupefacientes se presenta como un fenómeno heterogéneo e internacional. Es heterogéneo porque comprende fases interconectadas (cultivo, refinado, transporte, distribución, consumo, blanqueo) en una cadena única compuesta de varios eslabones. Es internacional porque todas las fases se efectúan habitualmente en territorios distintos y en condiciones tales que ningún país escapa al problema transnacional de la droga. Estas dos características habrían podido presentar un obstáculo a la difusión rápida del narcotráfico si varias organizaciones criminales no se hubieran consagrado al sector. Vincularon los diferentes eslabones primero en un clima de lucha entre las organizaciones y después en el marco de acuerdos de reparto y colaboración, bajo el ejemplo de las empresas multinacionales legales. Las ganancias realizadas gracias al narcotráfico han dado a las multinacionales del crimen un poder económico tan sólido y, en ciertos países, una incidencia política tan marcada, que es fácil ver la imagen de una espiral donde droga y criminalidad organizada exaltan recíprocamente sus efectos. Es difícil contestar a la pregunta de si la droga ha fortalecido las organizaciones criminales o si éstas han sido el detonador de la explosión del narcofenómeno.³⁹

En Italia, la Comisión parlamentaria anti-mafia ha descrito un proceso nacional muy importante que se acerca a la situación vivida por Colombia: "La mafia no sólo se desarrolló gracias a sus propias virtudes. Encontró en el debilitamiento de la democracia un factor suplementario a su expansión. Por estas razones, la cuestión mafiosa coincide ampliamente con la cuestión de la democracia y puede convertirse en un factor constitutivo de nuestro sistema político"⁴⁰.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Citado en CESONI M.L., *Camorra et politique : démystification du rôle de la drogue*, en *Mafia, drogue et politique*, Colección 'Cultures et conflits' n°3, Centre d'étude des conflits, L'Harmattan, París, 1991, p.24.

Según el economista Ch.H. De Choiseul Praslin, en su trabajo sobre la represión como política dinamizadora de la economía de la droga, la finalidad de la mafia es la de "jugar un papel económico y político, a partir de la acumulación e inversión de la riqueza, así como conquistar y ejercer partes de poder instaurando un código cultural (es decir un complejo de normas de comportamiento) y aprovechando un relativo consenso del cuerpo social dentro del cual se manifiesta y afirma el fenómeno mafioso"⁴¹. Los traficantes de droga tienen una potencia a veces cercana a la de los Estados. Para lograr sus fines, deben a veces eludir los obstáculos institucionales. "Los traficantes de droga aparecen más como un grupo de presión, una verdadera institución, con su discurso propio, su función ideológica y su articulación con el resto de la sociedad. Tal institución de naturaleza política que constituye un poder instalado en el corazón de la democracia puede estar designado como narcocracia"⁴². Luego precisa que la narcocracia es un poder aparentemente concurrente al de los Estados, o en realidad más bien su parásito. La narcocracia es un actor colectivo, organizado alrededor de productos prohibidos. Ha sabido inventar, para su funcionamiento eficaz, un sistema original de dominación, enriquecimiento e impunidad. Tiene un impacto social, económico, político y cultural enorme. El recurso de las organizaciones delictivas a la violencia sirve para zanjar conflictos, complicaciones, oposiciones y negociaciones tensas. No suelen pasar por los procedimientos legales y usan el crimen como medio de regular las tensiones. Obviamente también recurren a la violencia para agilizar la obtención de la riqueza, que es su fin principal.⁴³

Según un artículo publicado en una revista francesa, la noción de 'criminalidad organizada' integra tres elementos:

⁴¹ DE CHOISEUL PRASLIN Ch.H., *La drogue, une économie dynamisée par la répression. La marée blanche*, Presses du C.N.R.S., París, 1991, p.143 (Sociétés en mouvement).

⁴² *Ibid.*, p.136.

⁴³ *Ibid.*, p.136-175.

- infracciones de una gravedad extrema que atentan contra la persona y la dignidad humana;
- actividades criminales que revelan por su amplitud un grado elevado de organización y permanencia;
- ganancias enormes que implican el blanqueo del dinero ilícito a escala mundial.⁴⁴

B. LA RESPUESTA

Una cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, es básica para impedir la existencia y el desarrollo de las actividades de las organizaciones de criminalidad organizada. En este sentido es necesario fomentar la firma de acuerdos de cooperación judicial. Estos pueden facilitar el intercambio de informaciones relativas a los grupos delictivos y a sus miembros, así como a sus métodos ilícitos de trabajo. En muchos países se constata la inadaptación de la legislación a la amplitud del fenómeno. Esto implica la necesidad de fortalecer los sistemas judiciales y jurídicos nacionales. Los medios de las administraciones de Policía, Aduanas y Justicia penal deben ser ampliados con el objetivo de arrestar, perseguir y condenar a los traficantes con mayor facilidad. Sería útil fortalecer los mecanismos jurídicos como la ayuda judicial mutua para lograr la condena de los delincuentes. También por este medio se pueden facilitar las extradiciones de los criminales hacia los países que poseen pruebas y tienen las capacidades adecuadas para juzgarlos. Además, se podría prever la confiscación de los productos del tráfico ilícito y rehusar la entrada en el país de personas conocidas como miembros de grupos de la criminalidad organizada. La ratificación y sobre todo el respeto por todos los Estados de los tratados existentes e incluso firmados por algunos de ellos es una necesidad básica.

El artículo de M.L. Cesoni relativo al caso italiano ofrece al respecto una observación poco alentadora: "Hay que constatar que

⁴⁴ *La lutte contre le blanchiment des capitaux, en Problèmes économiques - Monnaie et finance*, n°2357, París, 05.01.1994, p.15.

la focalización únicamente sobre la intervención judicial, que reduce problemas complejos, como el de la mafia, a problemas de orden público y que les confina a los campos de la policía y la magistratura, corresponde a la ausencia de una voluntad institucional de afrontar las causas del fenómeno por intervenciones políticas, económicas y sociales"⁴⁵.

Para finalizar este tema, se hace referencia a J. La Palombara, especialista del caso italiano, quien indica que "los otros gobiernos democráticos pueden aprender mucho de la experiencia italiana". Indicaciones de este tipo toman especial interés a la hora de considerar la cuestión colombiana. "Dos lecciones asumen una importancia muy particular. Primero, la democracia requiere una 'propaganda del acto' por parte de la potencia pública. Los italianos precisaron que el terrorismo⁴⁶ puede y debe combatirse sin recurrir a medidas antidemocráticas. Este enfoque ya fortaleció por sí mismo a las instituciones de la democracia. Segundo, parece ahora claro que el terrorismo no puede combatirse eficazmente sin la ayuda absoluta de la comunidad intelectual y los medios de comunicación. Cualesquiera que sean las causas, el terrorismo no podrá sobrevivir mucho tiempo a una desaprobación y a una oposición que gozan en la opinión de un consenso importante. Mientras este acuerdo no se realice en los sectores más importantes de la sociedad, ya se trate de los intelectuales o de los medios de comunicación, la democracia seguirá amenazada por las mismas acciones terroristas."⁴⁷

⁴⁵ CESONI M.L., *op.cit.*, *loc.cit.*, p.42.

⁴⁶ Se entiende terrorismo como resultado de los actos criminales.

⁴⁷ LA PALOMBARA J., *Démocratie à l'italienne*, Plon, París, 1990, p.229.

III. LA CORRUPCIÓN

A. EL PROBLEMA

Varias definiciones permiten acercarse al fenómeno de la corrupción. La definición de J.S. Nye considera la corrupción como un comportamiento desviado de los funcionarios frente a las normas de la Administración. Dice que es "un comportamiento desviado respecto de las obligaciones normales de un funcionario por razones privadas (familia, relaciones), pecuniarias o de ganancias de estatuto; o que viola las reglas de funcionamiento como consecuencia de influencias privadas. Eso implica la aceptación de sobornos (como recompensa a un cambio de posición); del nepotismo (don, patrocinio, atribuidos por relación y no por mérito); de la mala asignación (apropiación de recursos públicos para fines privados)"⁴⁸. Otra definición, que se debe a A. Rogow y D. Lasswell, hace referencia al interés público: "Un acto de corrupción viola la responsabilidad frente a los sistemas de orden público o de orden cívico y es incompatible con (destructivo de) esos sistemas. Un sistema de orden público o cívico exalta el interés común contra el interés personal; la violación del interés común para sacar una ventaja personal representa un acto de corrupción"⁴⁹.

La corrupción es un fenómeno que existe en la mayoría de los Estados del mundo. Sólo durante los últimos años, las noticias han revelado numerosos casos, tanto en Europa como en los otros continentes. A título de ejemplo, se pueden citar las recientes revelaciones referentes a la infiltración de la criminalidad organizada en la política (Italia), la financiación ilícita de partidos políticos (España, Bélgica), las obtenciones fraudulentas de mercados públicos ('Mani pulite' en Italia, 'Agusta' en Bélgica), el abuso de bienes sociales (Francia), la

⁴⁸ Citado en CARTIER-BRESSON J., *Eléments d'analyse pour une économie de la corruption*, en SALAMA P. y SCHIRAY M., *Drogues et développement*, en *Tiers Monde*, Tomo XXXIII, n°131, París, julio-sept.1992, p.585.

⁴⁹ *Ibíd.*

implicación directa de presidentes en actividades dudosas (Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Collor de Melo en Brasil). Asimismo, desde hace decenios los países africanos y suramericanos se conocen por su corrupción rampante, que se ha convertido en un sistema.

Los motivos que explican la corrupción son variados y van desde los tráficos ilícitos (estupefacientes, armas, coches robados, residuos nucleares), hasta la obtención de mercados públicos, la orientación de legislaciones, el apoyo a proyectos privados y la financiación de partidos políticos y campañas electorales. El aparato de Justicia, la Administración, la Policía, las Aduanas y la Política son los sectores frecuentemente solicitados por los corruptores⁵⁰. Se privilegian formas tales como el soborno a agentes públicos de cualquier nivel, la financiación de campañas electorales de hombres políticos o de partidos políticos. Las personas que aceptan lo hacen directamente para ellas mismas (enriquecimiento personal) o para una caja común. Las personas que recurren a la solución de pagar para obtener lo que buscan pueden ser industriales, miembros de las profesiones liberales, prestatarios de servicios, particulares y, obviamente, grupos criminales y traficantes de todo tipo. Recurren a un estratagema ilegal, bien para facilitar una actividad lícita, bien para poder realizar un negocio ilícito.

En una reflexión centrada en torno a la cuestión de saber si la corrupción es tónica o tóxica, J. Cartier-Bresson presenta un cuadro en el cual aparecen múltiples argumentos relativos a los efectos positivos y negativos de la corrupción. En resumen, para él, la corrupción puede presentar efectos positivos sobre el desarrollo económico, la evolución social, los partidos políticos y la eficacia gubernamental por cuanto es más dinámica y flexible que los canales legítimos y provoca cambios más rápidos. Al contrario, la corrupción presenta numerosos efectos nefastos que

⁵⁰ No hay que perder de vista que la concusión es una realidad que también existe: en este caso son los propios agentes del Estado (principalmente en Policía y Aduanas) los que exigen dinero para efectuar o agilizar los trámites.

consisten en la pérdida de recursos económicos, la inestabilidad y destrucción de los sistemas de legitimación e integración, la desorganización política y la reducción de cierta eficacia gubernamental, principalmente porque fomenta la deshonestidad y genera desvíos de dineros y actividades democráticas hacia objetos indebidos y perturba por ende la gestión democrática.⁵¹ El mismo autor hace hincapié en que la corrupción utiliza el "amoralismo natural del individuo"⁵². Añade que la dilución de la autoridad del Estado y la crisis de la democracia son realidades que ocasionan casos de corrupción⁵³.

En el caso del narcotráfico, el fenómeno de la corrupción se ha convertido en una necesidad para un funcionamiento eficaz del negocio ilícito. Como lo explicita O. Brouet, "Después de la corrupción de ciertas partes del personal público, el eslabón ulterior de la corrupción es la intoxicación avanzada de los mecanismos del poder económico y político. Ciertos países están tan imbricados en el tráfico que se desarrolla una verdadera narcocracia (Estado en el Estado). La presencia de esta célula regida por sus propias reglas en el seno de un organismo acentúa los movimientos desestabilizadores que lo atraviesan. Muchas veces las narcocracias crecen a la sombra de árboles enfermos, democracias frágiles, países donde la violencia está anclada culturalmente, economías subdesarrolladas con deudas (terreno fértil para la droga)"⁵⁴. En cierto modo, Colombia entra en esta descripción.

Tras las explicaciones anteriores, la frase de A. Labrousse cobra mucha fuerza: "las amenazas que hacen recaer los traficantes latinoamericanos sobre Europa atañen más a la democracia, la cual

⁵¹ CARTIER-BRESSON J., *op.cit.*, p.592-593.

⁵² *Ibid.*, p.596.

⁵³ *Ibid.*, p.590.

⁵⁴ BROUET O., *Drogues et relations internationales. Du phénomène de société à la narcodiplomatie*, Ed.Complexe, Questions au XXème siècle, París, 1991, p.43.

está a merced de su potencia corruptora, que a la salud pública propiamente dicha".⁵⁵

B. LA RESPUESTA

Para luchar contra la corrupción es muy complicado encontrar medidas concretas eficaces. La fascinación por el dinero hace difícil cualquier política que pretenda reducir o eliminar la corrupción. Un cambio de mentalidades es evidentemente necesario en los múltiples países donde se nota una cultura de la tolerancia frente a los comportamientos ilícitos y un culto al dinero fácil. Pero se trata de un trabajo de larga duración para alcanzar resultados tangibles.

El aumento de los sueldos de los funcionarios quizás podría disminuir su interés por los sobornos pero no sería suficiente. Se justificaría la implementación de un control más agudo sobre los agentes de Policía, Aduanas y Justicia. Asimismo, la instauración de mecanismos que permitieran localizar la corrupción, el incremento de los controles sobre los actos realizados por los agentes públicos y la aplicación de sanciones disuasorias serían algunas de las orientaciones que podrían adoptarse a la hora de imaginar una lucha eficaz contra la corrupción. Siendo una cuestión muy relevante para Colombia, en adelante se dedicará obviamente un espacio al fenómeno de la corrupción en este país y a su posible combate.

⁵⁵ LABROUSSE A., *La drogue, l'argent et les armes*, Fayard, París, 1991, p.v.

IV. EL BLANQUEO DE DINERO

A. EL PROBLEMA

El comercio de estupefacientes es una de las actividades más lucrativas que existen en el mundo. Los montos de capitales que tienen que blanquearse son extremadamente elevados, casi astronómicos. De la totalidad de los movimientos de fondos contabilizados, se blanquearían unos dos tercios, es decir, 200.000 millones de dólares. El resto de los fondos no necesita este paso por el blanqueo porque se gasta en el propio seno de la organización.⁵⁶

El uso que los narcotraficantes hacen del dinero generado por el negocio ilegal se utiliza de tres maneras complementarias:

- gastos corrientes (tren de vida, viajes, recepciones);
- inversiones fijas (compra inmobiliaria, fusión con capital productivo, gastos suntuarios tales como yates, obras de arte, aviones particulares, etc.);
- sumas de dinero que circulan en el sistema financiero internacional generando ganancias (inversiones en Bolsa, compras de empresas, compras de armas para el tráfico ilegal, etc.) y que representan la mayor parte del dinero ilícito.⁵⁷

Las transacciones se realizan en efectivo y generan ingresos muy elevados. Por lo tanto, los traficantes obtienen sumas gigantescas en dinero líquido. Para poder aprovechar sus enormes beneficios ilegales y evitar sospechas, los traficantes deben darle a este dinero una apariencia legítima. La técnica utilizada o, mejor dicho, las técnicas utilizadas para lavar activos, es decir, para inyectar dinero de origen criminal en circuitos reales o ficticios con apariencia respetable, consiste en operaciones complejas. El proceso se realiza en tres etapas: la colocación, el apilamiento y la integración. La colocación

⁵⁶ HARDINGHAUS N.H., *op.cit.*, *loc.cit.*, p.17.

⁵⁷ DELBREL G., *op.cit.*, p.119-120.

consiste en deshacerse materialmente de importantes sumas de dinero en efectivo, sea ante establecimientos financieros, sea en la economía de detalle, sea por transferencia de divisas al extranjero. El apilamiento permite impedir cualquiera posibilidad de remontarse al origen de los productos ilícitos, mediante transacciones financieras en cadena, muchas veces entre varios países. La integración confiere una apariencia de legalidad a ingresos de origen criminal, mediante inversiones en la actividad económica. Los fondos lavados están entonces mezclados con capitales de origen lícito.⁵⁸

A continuación, se proporcionan siete ejemplos de estratagemas elaboradas por los traficantes.⁵⁹

- Mediante el préstamo respaldado ('loan back'), los traficantes de droga transfieren sus ingresos en metálico a cuentas bancarias abiertas a nombre de sociedades de fachada en bancos *offshore* del Caribe (colocación). Después, los fondos se giran a otras cuentas a nombre de otras sociedades-pantalla en países conocidos como paraísos bancarios: Suiza, Luxemburgo o las islas anglonormandas por ejemplo (apilamiento). Finalmente, los traficantes obtienen préstamos totalmente oficiales en Londres o París proponiendo como fianza los depósitos de fondos ilícitos (gracias a una garantía de certificados de depósito). Gracias a dichos préstamos legales, los traficantes compran después bienes inmobiliarios y comercios (integración).

- La técnica de doble facturación supone controlar previamente varias sociedades en diferentes países. Una sociedad donde están colocados los capitales ilícitos compra a otra sociedad bienes o servicios a precios sobrevaluados. Esto permite hacer salir del país de origen un excedente de fondos puesto que la diferencia entre el precio sobrevaluado y el precio real se deja

⁵⁸ *La lutte contre le blanchiment des capitaux, en Problèmes économiques - Monnaie et finance*, n°2357, París, 05.01.1994, p.16.

⁵⁹ *Ibid.*

en una cuenta especial en el extranjero.

- La especulación inmobiliaria simulada consiste en la siguiente táctica: un operador compra una propiedad a un precio inferior a su valor real, dando el complemento en mano. Después vuelve a venderla por su verdadero valor, lo que permite al traficante justificar recursos superiores, mediante una plusvalía ficticia.

- Con la transferencia por pasadores, una multitud de pequeños pasadores compran en bancos americanos cheques de caja por montos inferiores a 10.000 dólares, límite por encima del cual en Estados Unidos cualquiera transacción debe declararse. Una vez reunidos, estos cheques se depositan en cuentas en el extranjero. Un método parecido consiste en la adquisición de divisas o cheques de viaje con dinero efectivo; la venta posterior de estos cheques de viaje da lugar al establecimiento de un cheque de banco con apariencia legal.

- La compra de joyas y oro es un método, utilizado anteriormente por el cartel de Medellín, que hace intervenir negociantes de oro y joyeros a sueldo de los traficantes. Estos intermediarios depositan en un banco, con toda legalidad, el dinero procedente de ventas ficticias de oro. Estos fondos se giran a Europa y después se transfieren a cuentas en Colombia.

- Con la técnica de la aplicación, se realiza una venta ficticia a sí mismo de títulos cotizados en Bolsa, mediante la intervención de una falsa contraparte, en general una sociedad-pantalla establecida en un país que no cuenta con una reglamentación adecuada. La contraparte provoca, gracias a fondos de origen criminal, una alza de títulos de Bolsa adquiridos por el traficante. Este último puede volver a vender sus títulos y registrar una plusvalía con apariencia legal.

- El mundo del juego también es propicio: los ingresos de origen criminal se convierten en placas de juego en los grandes casinos y, poco tiempo después, se reconvierten en cheques o metálico

'lavados'.

Otros cuatro métodos de reciclaje de dinero sucio completan la lista anterior.⁶⁰

- El método bancario consiste en presentarse en un banco para efectuar diversas transacciones que consisten, entre otras cosas, en intercambiar pequeños billetes de banco contra billetes más importantes, letras de cambio bancarias, bonos del Teroso, letras de crédito o cheques de viaje. Esta técnica fue mermada en Estados Unidos con la adopción de modificaciones a la 'Bank Secrecy Act' por el Departamento del Tesoro. De hecho, desde entonces los bancos deben declarar cualquiera transacción en metálico de 10.000 dolares y más. Esto obligó los traficantes a recurrir a otras posibilidades como a la corrupción de empleados de banco, y el uso de mulas (pasadores) para efectuar en los bancos depósitos de menos de 10.000 dólares, lo que permite transformar estos depósitos en giros y cheques bancarios sin tener que declarar la transacción. La mula remite el cheque obtenido a otro individuo encargado de hacer la coordinación y la centralización de actividades de mulas. Lo único que queda por hacer es depositar la suma recogida en un banco en el extranjero.

- Gracias al blanqueo por mediación de una oficina de cambio, los traficantes también recurren a oficinas de cambio y casas de corretaje para facilitar la circulación y el blanqueo de dinero. Estas casas de cambio están evidentemente a su sueldo y son muchas veces empresas de fachada que realizan transacciones de dinero en efectivo. Eso permite al traficante evitar el sistema bancario tradicional sin despertar sospechas, ya que es normal para estas oficinas efectuar importantes transacciones en metálico. Una casa de cambio puede facilitar el giro de fondos en otros países para pagar transacciones de drogas o hacer depósito. Por ejemplo un traficante indica a su abogado en un país extranjero que va a girar un importante monto en efectivo

⁶⁰ TOCH A., *Le blanchiment d'argent*, Policía Judicial belga, Bruselas, s.d. [entre 1990 y 1995] (artículo oficioso).

en la cuenta de una sociedad extranjera ficticia mediante una oficina de cambio particular, y demanda que su banco en ese país ayude al intercambio. Dado que las casas de cambio están en contacto frecuente con los bancos, la oficina de cambio acepta el monto y efectúa el giro en la cuenta de la sociedad en el banco extranjero.

- La técnica del autopréstamo permite repatriar el dinero depositado en una cuenta extranjera de manera que parezca proceder de fuentes legítimas. El traficante que tiene fondos en un banco extranjero decide hacer una inversión y hace un pago inicial con fondos legítimos. Para pagar el sueldo, realiza dos préstamos: el primero legítimo y el segundo en dicho banco extranjero que le presta en realidad sus propios fondos. Reembolsa después los dos préstamos y paga los intereses apropiados. No sólo consigue así repatriar su dinero ilícito, sino también ingresar intereses y pagar intereses deductibles del impuesto sobre el ingreso.

- Con el método de la sociedad ficticia, el traficante puede invertir directamente mediante sociedades ficticias en el extranjero. Por ejemplo, los traficantes aprecian las sociedades inmobiliarias. Es muy fácil para ellos pretender que sus fondos provienen de transacciones inmobiliarias y pagan el impuesto sobre el ingreso que se deriva.

Para permitir que se realicen todas las operaciones descritas, es de mayor relevancia la existencia de paraísos fiscales. En estos países, las tasas sobre los ingresos de capitales son débiles o nulas y el secreto bancario se observa rigurosamente. Las ventajas fiscales, aunque interesantes, no son consideradas por los traficantes como la atracción principal. Se interesan más bien en las oportunidades que se les dan para colocar y blanquear importantes cantidades de narcodólares de manera anónima. Enormes cantidades de dinero se transfieren a estos países utilizando mecanismos bancarios internacionales, sin posibilidad de distinguir el dinero procedente de comercio legítimo y el que

procede del tráfico de drogas u otras actividades ilegales. Para un traficante la atracción de un paraíso fiscal particular depende de varios factores entre los que destaca su proximidad a las rutas de contrabando así como su accesibilidad. La popularidad de los paraísos fiscales de las Antillas para los traficantes americanos se puede atribuir a estos dos factores. No obstante, ciertos paraísos fiscales no interesan a los traficantes por razones tales como su inaccesibilidad, la ausencia de buenos medios de comunicaciones internacionales (como en el caso de Liechtenstein), las restricciones relativas a las divisas y sus leyes estrictas sobre la formación de sociedades extranjeras.

Como se ha explicado, para que un paraíso fiscal sea considerado atractivo por los traficantes, es primordial que presente las siguientes ventajas:

- leyes muy estrictas e inviolables sobre el secreto bancario;
- facilidades para la constitución de sociedades;
- medios de transporte y comunicaciones eficaces;
- proximidad de rutas establecidas de tráfico ilícito;
- libertad de movimientos de capitales procedentes de sociedades extranjeras o de particulares;
- tasa de impuesto débil o nula sobre las ganancias realizadas por las sociedades extranjeras.

El traficante debe encontrar en el paraíso fiscal elegido una institución financiera habilitada para efectuar operaciones comerciales internacionales y susceptible de aceptar depósitos regulares de importantes montos en efectivo.⁶¹

Gracias a la electrónica, las transacciones financieras son extremadamente fluidas y rápidas de un continente a otro, de manera que los mecanismos de blanqueo son cada vez más complejos, implicando casi siempre a varios países.

⁶¹ *Ibíd.*

La lista de los paraísos fiscales esparcidos en el planeta es larga y representativa, aunque no exhaustiva⁶². Excepto Suiza y algunos otros países, todos los paraísos fiscales son creaciones artificiales cuya independencia o autonomía es ficticia.

AMÉRICA
Bermudas
Bahamas
Islas Caimán
Jamaica
Panamá
Belice
Antillas Holandesas
Turks y Caicos
Santo Bartelemy
Aruba
Barbados

EUROPA
Suiza
Luxemburgo
Liechtenstein
Isla de Man
Jersey y Guernesey
Mónaco
Andorra
Gibraltar
Vaticano
(Banco Ambrosiano)

ASIA
Hong Kong
Macao
Taiwan
Singapur
Vanuatu
Nauru
Tonga

⁶² DE BRIE C., *Ces banquiers complices du trafic de drogue. A qui profite le commerce des narcotiques?*, en *Le Monde diplomatique*, París, abril 1990.

B. LA RESPUESTA

Obviamente, para ser completa, la lucha contra la droga tiene que integrar un aspecto de lucha contra el blanqueo de dinero ilícito, es decir, incorporar una gran vigilancia frente a los flujos internacionales de capitales y los circuitos de blanqueo.

Para los que luchan contra el blanqueo de dinero ilícito, los dos elementos que les preocupan son la existencia de:

- paraísos fiscales y bancarios, con legislación permisiva, que permiten al dinero sucio encontrar un refugio;
- los países cuya ausencia o debilidad de reglamentación y control público sobre los organismos financieros abre el campo a las infracciones mencionadas.⁶³

El objetivo de las organizaciones criminales es claro y preciso: sacar de actividades ilícitas un provecho máximo, teniendo el monopolio del ejercicio de la violencia física en un territorio donde el Estado está debilitado. Entre las fuentes de las ganancias de las organizaciones delictivas se encuentra el tráfico de estupefacientes. Con ingresos ilícitos de tal amplitud, las organizaciones deben blanquearlas e invertir los capitales blanqueados en actividades legales. Luchar contra el blanqueo de dinero es por tanto un medio privilegiado para combatir la criminalidad organizada. Pero, para no molestar a las organizaciones bancarias, no se permite instalar sistemas eficaces para detener a los recicladores de dinero sucio. Ciertas reglas, tales como la defensa del secreto bancario, la existencia de paraísos fiscales, el control de cambios poco estricto, incluso facilitan el reciclaje.⁶⁴

Iniciativas verdaderas contra el blanqueo exigirían el desmantelamiento del sistema financiero internacional tal y como

⁶³ *La lutte contre le blanchiment des ...*, p.18.

⁶⁴ SAULOY M. y LE BONNIEC Y., *A qui profite la cocaïne?*, Calmann-Lévy, París, 1992, p.331.

funciona actualmente, así como la voluntad de romper con la lógica de la especulación y el secreto bancario. Esto implicaría verificar los balances económicos y financieros de los grandes bancos y de las corporaciones industriales. Sería el precio a pagar para acabar con los tráfico a gran escala y la criminalidad organizada.⁶⁵

Se han tomado al menos dos iniciativas importantes a nivel internacional para atacar el blanqueo de dinero del narcotráfico. Por una parte, la Convención de las Naciones Unidas de 1988⁶⁶, que considera el blanqueo como un delito y examina las posibilidades de suspensión del secreto bancario e incautación de los ingresos procedentes del tráfico de drogas. Por otra parte, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional⁶⁷ de 1990, que, con vistas a impedir el uso del sistema bancario para lavar fondos, contienen medidas como la eliminación de las cuentas bancarias anónimas o registradas bajo nombres ficticios, una mejor coordinación internacional de las autoridades policiales y financieras, un adormecimiento de las leyes relativas al secreto bancario para permitir que se señalen los depósitos sospechosos y un permiso para perseguir a las empresas comprometidas en operaciones de blanqueo.⁶⁸

En el futuro podrían desarrollarse varias orientaciones. Se debería autorizar ampliamente la declaración de sospechas, es decir, que los organismos financieros declaren las operaciones que parecen tener origen en una actividad criminal. Se podría proceder a la supresión del anonimato: los organismos financieros tendrían que asegurarse de la verdadera identidad de sus clientes cuando las operaciones superan cierto monto. La obligación de

⁶⁵ DELBREL G., *op.cit.*, p.121.

⁶⁶ Cfr. capítulo tercero, punto I.A.3.

⁶⁷ El Grupo de Acción Financiera Internacional (G.A.F.I.) es un organismo destinado a producir cifras 'oficiales' de los ingresos procedentes del tráfico de drogas y blanqueo de dinero, así como propuestas sobre las medidas a tomar por los Gobiernos. Cfr. capítulo tercero, punto I.F.1.

⁶⁸ DELBREL G., *op.cit.*, p.122.

conservar durante varios años los documentos relativos a la identidad de los clientes de los organismos financieros debería promoverse. Se podría incrementar la vigilancia frente a ciertas operaciones, principalmente aquellas cuyo monto es importante, cuya justificación no es clara y cuyas condiciones de realización son complejas.⁶⁹ Asimismo se tiene que promover la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales destinados a cooperar para intercambiar informaciones susceptibles de facilitar la detección de transacciones dudosas así como la adopción de legislaciones nacionales apropiadas y orientadas a evitar la posibilidad de llegada de dinero sucio.

⁶⁹ *La lutte contre le blanchiment ...*, p.19.

V. EL DESVÍO DE PRECURSORES QUÍMICOS

A. EL PROBLEMA

Con el término 'precursores'⁷⁰ se señalan las sustancias que se utilizan para la transformación de las materias primas naturales en sustancias estupefacientes. Según sus propiedades químicas principales, los precursores pueden combinarse químicamente con otras sustancias para producir una droga (o un producto intermediario) o pueden sencillamente servir como disolventes (para la fabricación de drogas) o ácidos (para la formación de sales). Los principales precursores son el éter, la acetona, el ácido clorhídrico, el MEK (metiletilketono), el permanganato de potasio, el ácido sulfúrico, el keroseno y el carbonato de sodio.⁷¹ Son productos fabricados por los grandes grupos químicos europeos y norteamericanos, en la sociedad matriz o sus filiales, a veces radicadas en comarcas cercanas al lugar de producción de drogas.

Para obtenerlos, los narcotraficantes deben proceder a desviar estas sustancias precursoras desde la producción legal hacia el mercado ilícito. Esta operación de desvío se realiza bien mediante la intercepción de cargamentos lícitos durante su comercio autorizado, bien por la falsificación de los encargos de las industrias químicas con ayuda de un agente doble en la empresa, bien gracias a la entrega directa a causa del desconocimiento correcto del destinatario. Eso genera a nivel internacional una actividad ilícita, o al límite con lo lícito, muy intensa.

⁷⁰ Los tratados internacionales prefieren usar los términos de 'sustancias frecuentemente utilizadas en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas'.

⁷¹ DELBREL G., *op.cit.*, p.54.

B. LA RESPUESTA

Para dificultar la posibilidad de procurarse los precursores químicos se ha establecido un sistema de control, basado en los tratados internacionales de lucha contra las drogas que se abordan en el siguiente capítulo.

La firma, por todos los países, de los acuerdos internacionales existentes en materia de lucha contra el tráfico ilícito de sustancias de cualquier tipo, acompañada evidentemente por su respeto, consistiría en un paso importante hacia un mejor control de los desvíos de estas sustancias.

Para completar las medidas vigentes y evitar al máximo los desvíos, se necesitaría aumentar los controles aduaneros transfronterizos y vigilar con mayor eficacia las compras y ventas de los productos químicos. Esto implicaría un control acrecentado de las empresas productoras, tanto de sus libros de cuentas como de los destinos de sus entregas. Por lo tanto, esto significa aumentar los medios puestos a disposición de los agentes encargados de los controles.

Se necesita mucha vigilancia porque, según expresa G. Delbrel, "luchar contra la industria química es casi tan peligroso como combatir las instituciones financieras indispensables para el blanqueo de dinero de la droga"⁷². De hecho, la industria química representa un negocio muy potente que actúa como un lobby o grupo de presión para que sus actividades puedan desarrollarse sin trabas.

⁷² *Ibid.*, p.66.

VI. LA DEMANDA DE ESTUPEFACIENTES

A. EL PROBLEMA

La característica de la demanda en estupefacientes naturales (cannabis, cocaína y heroína) radica en que se establece a escala mundial, mientras que la oferta de dichos productos proviene de países y regiones determinados. En cuanto a los estupefacientes sintéticos, tanto su demanda como su oferta constituyen un fenómeno mundial. Desde un punto de vista técnico, las sustancias sintéticas son más fáciles de producir y los materiales químicos necesarios para su elaboración pueden comprarse a bajo precio. A largo plazo se constata que la demanda de drogas es sostenida, con una ligera tendencia al alza. Para los consumidores habituales, la demanda de estupefacientes es inelástica a los precios. En cambio para los usuarios ocasionales, la situación es diferente porque una evolución de los precios al alza o a la baja puede provocar respectivamente sea un freno sea una facilidad hacia el consumo. En este último caso, la demanda es elástica al costo de la mercancía.⁷³

El siguiente cuadro permite visualizar la prevalencia del uso de las tres drogas naturales y la gravedad de los problemas sanitarios y públicos que generan⁷⁴:

	<i>Uso</i>	<i>Problemas</i>
<i>Cannabis</i>	alto	bajo
<i>Cocaína</i>	bajo	intermediario
<i>Heroína</i>	bajo	alto

América del Norte es el más importante mercado consumidor del mundo. El volumen de las ventas de cocaína se eleva a 59.000 millones de dólares, el de marihuana y hachís a 50.000 millones,

⁷³ HARDINGHAUS N.H., *op.cit.*, *loc.cit.*, p.14-16.

⁷⁴ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (E.M.C.D.D.A.), *Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union 1995*, European Communities, 1996, p.1.4.

el de heroína a 20.000 millones de dólares; otros 4.000 millones equivalen a las ventas de drogas sintéticas prohibidas por la ley. En Europa, segundo mercado consumidor, la estructura del mercado es distinta: la heroína y el cannabis ocupan el primer lugar. La cocaína viene después y los estupefacientes químicos aparecen en último lugar. En el Tercer Mundo, el consumo ha aumentado considerablemente, particularmente en América Latina, la India, Pakistán y el continente africano. Los países más pobres están sumergidos en drogas baratas e impuras porque contienen sustancias adicionales peligrosas. El 'basuco', mezcla de cocaína y tabaco barato, así como las peores drogas químicas y los disolventes encuentran en estas zonas sus mejores salidas. África y Asia son, por ejemplo, mercados extremadamente interesantes para las drogas sintéticas.⁷⁵ En el anexo nº1 se proporcionan algunos datos relativos a la demanda de estupefacientes en algunos países del mundo, a fin de comparar los niveles. También se incluye un mapa en el que aparecen los países que han señalado un abuso de estupefacientes mediante inyección.

Estimar el número de toxicómanos es una tarea compleja por el mero hecho de la clandestinidad en la que se suele realizar la drogadicción. Una reciente obra publicada en Francia tiene el gran mérito de reunir algunas estimaciones que permiten aproximarse a una representación de la amplitud del consumo en los dos mercados principales⁷⁶.

Para 1992 y 1993, el número de consumidores americanos de sustancias estupefacientes alcanzaba respectivamente 11,4 y 11,7 millones de dólares, o sea un 5,6% de la población con más de doce años. Desde 1990, la estabilización se mantiene justo por encima de los diez millones. Los consumidores regulares de heroína alcanzan los 600.000 y los consumidores ocasionales

⁷⁵ HARDINGHAUS N.H., *op.cit.*, *loc.cit.*, p.14-16.

⁷⁶ DUPUIS M.C., *op.cit.*

avercinan los 2,3 millones.⁷⁷ El Comisario Europeo para los Asuntos Sociales Padraig Flynn declaraba en 1992 que había alrededor de 4 millones de consumidores ocasionales de drogas duras (heroína) en el territorio de la Unión Europea, y un millón de toxicodependientes. El cuadro presenta una estimación del número de toxicómanos evaluado por las autoridades nacionales en seis países europeos⁷⁸:

	Número de toxicómanos	% de la población total
<i>Francia</i>	150 a 300.000	0,26
<i>España</i>	100.000	0,25
<i>Gran Bretaña</i>	150 a 200.000	0,26
<i>Italia</i>	300.000	0,52
<i>Países Bajos</i>	21 a 23.000	0,14
<i>Suiza</i>	30.000	0,44

Por lo que respecta a la cocaína, según la D.E.A., los Estados Unidos cuentan con unos 4.776.000 consumidores, que se reparten en 1993 entre:

<i>consumidores frecuentes</i>	476.000	0,2% de la población
<i>consumidores regulares</i>	1.300.000	0,6% de la población
<i>consumidores ocasionales</i>	3.000.000	1,4% de la población ⁷⁹

El consumo de cocaína en Estados Unidos alcanza del 55 al 60% del consumo mundial de cocaína, mientras que el consumo europeo oscila entre el 30 y 35%. El último 10% es la cuota del resto del mundo en el consumo mundial⁸⁰.

⁷⁷ *Ibíd.*, p.135-136.

⁷⁸ *Ibíd.*, p.140.

⁷⁹ *Ibíd.*, p.167.

⁸⁰ *Ibíd.*, p.175-176.

B. LA RESPUESTA

Para combatir el abuso de estupefacientes y la toxicomanía, se puede actuar en distintos campos.

La prevención de la demanda, dirigida principalmente a los grupos sensibles pero igualmente al público en su conjunto, es esencial. Se trata de difundir una información relativa a los peligros generados por el abuso de sustancias psicoactivas con vistas a reducir la población susceptible de involucrarse en un consumo dañino para su salud y para la sociedad. También es necesario que la lucha contra la toxicomanía contenga programas de tratamiento, readaptación y reinserción de los drogadictos. Por ahora muchas organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas, grupos religiosos e instituciones locales están trabajando de manera muy útil y eficaz en este campo. Una mayor implicación por parte del sector de la salud psíquica y mental sería ideal. En el ámbito de la acción emprendible frente a la demanda de estupefacientes, el trabajo con los toxicómanos es fundamental tanto para el individuo como para todos los sectores de la sociedad. Se tendría que reducir los costos y volver más eficaces todos los programas preventivos y curativos.

El consumo abusivo de estupefacientes es el resultado de desequilibrios psíquicos individuales pero también de disparidades sociales, tanto en las sociedades relativamente ricas y dominantes como en las que sufren de la pobreza y marginalización. Se acepta generalmente que la prevención de la demanda y la rehabilitación de los drogadictos necesitan no sólo ciertas acciones específicas acerca de las poblaciones con riesgo, sino también una mejora general del clima de vida colectiva, del tejido social, del empleo, del estatuto de la mujer, de la protección de los niños, etc. Todas las acciones en este campo deberían inscribirse en una política educativa, sanitaria y social de conjunto. El desarrollo debería entonces acompañarse de programas en este sentido.

CONCLUSIÓN

La situación mundial en el campo del abuso y tráfico de estupefacientes se ha agravado considerablemente durante los diez a quince últimos años. Los indicios de producción de materias primas, las cifras de incautaciones de estupefacientes y las indicaciones relativas al abuso de drogas convergen en este sentido. La acción nacional e internacional de lucha contra las drogas y la toxicomanía se ha desarrollado en paralelo, pero con un retraso que explica la gravedad de la situación. Este desfase se puede atribuir a la subestimación de:

- el vínculo entre toxicomanía y SIDA y su consecuente influencia aumentada sobre la salud pública;
- el costo económico y social del tráfico y consumo sobre las sociedades civiles;
- la amenaza que constituye el enriquecimiento de las redes delictivas para la consolidación y el funcionamiento correcto de los sistemas democráticos y para la fuerza de la economía legítima mundial.⁸¹

La enumeración de las facetas del fenómeno de las drogas que se acaba de presentar permitirá en adelante circunscribir los puntos problemáticos de la realidad colombiana, conociendo sus características generales y teniendo presente de antemano una serie de elementos para imaginar reacciones. Se han proporcionado las informaciones básicas para facilitar la futura comprensión y es lo que justifica la extensión de esta parte. Lo importante era identificar el abanico de temas conexos al narcotráfico. La economía de la droga, la criminalidad organizada, la corrupción, el blanqueo de dinero, el desvío de precursores y la demanda de estupefacientes, son las facetas de la problemática de las drogas, y por lo tanto se desarrollan en el segundo título, en

⁸¹ Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement (C.E.) du Conseil concernant la coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre les drogues et la toxicomanie - poste budgétaire B7-5080*, Bruselas, 30.06.1995, annexe: Evaluation de la situation dans le domaine de la drogue et toxicomanie dans les pays en développement et élaboration d'une stratégie communautaire.

la medida en que presentan un interés para el análisis del caso de Colombia.

CAPÍTULO TERCERO EL MARCO INTERNACIONAL DE LUCHA CONTRA LOS ESTUPEFACIENTES Y EL NARCOTRÁFICO

Antes de entrar de lleno en el propio cuerpo del trabajo, es necesario abordar un último aporte relativo al marco internacional de la lucha contra las drogas y el narcotráfico. Éste completa el contexto fijado, por un lado, por la indicación de la clasificación de las sustancias estupefacientes y el estado geográfico de la cuestión, y, por otro lado, por la revista de las diversas facetas que conforman el narcotráfico. Con estas tres condiciones previas, se dispondrá del cuadro completo indispensable para la comprensión de las relaciones entre la Unión Europea y Colombia en materia de lucha contra el narcotráfico.

La influencia del fenómeno del narcotráfico y las drogas sobre la política, la economía, la sociedad, la cultura y la salud en el mundo entero es de tal amplitud que se ha justificado la instauración poco a poco de un sistema de lucha internacional contra este fenómeno. Parecido sistema se ha desarrollado principalmente en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Por lo tanto, en un primer momento se indican las normas adoptadas en este ámbito, así como los organismos dependientes de esta agrupación mundial. Adicionalmente, se presta atención a las otras entidades independientes que han privilegiado un aspecto específico de la lucha contra el narcotráfico. A pesar de no ser obligatorios, los convenios y las estructuras internacionales sirven de entorno general en el cual se enmarca la cooperación europeo-colombiana. A estas alturas del trabajo igualmente se debe hacer referencia a la política llevada a cabo por los Estados Unidos, que goza de una influencia determinante a nivel internacional.

I. LAS NACIONES UNIDAS Y OTRAS ORGANIZACIONES DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS Y EL NARCOTRÁFICO

La lucha internacional contra el tráfico de drogas, regida por la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), es la tela de fondo de cualquier acción que se emprende en materia de drogas. Se destacan primero los tratados firmados en su seno y luego los distintos organismos de la O.N.U. encargados de enfrentarse al narcotráfico y las drogas. Adicionalmente se hace una breve referencia a las otras entidades regionales y funcionales que también juegan un papel en esta lucha. Finalmente se intenta proporcionar unos comentarios críticos acerca del sistema puesto en marcha en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

A. LOS TRES CONVENIOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ACCIÓN

En el seno de las Naciones Unidas, se firmaron tres convenios relativos a la lucha internacional contra la droga: la Convención única sobre estupefacientes de 1961 (y su Protocolo de 1972), el Convenio de 1971 sobre las sustancias psicotrópicas y la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988. Los dos primeros atañen al control del tráfico lícito con vistas a impedir los desvíos y la tercera trata del tráfico ilícito de drogas. Estos tres tratados internacionales son interdependientes y complementarios. Cada uno toma, reforzándolas, las disposiciones de los anteriores y ninguno es lo suficientemente completo por sí mismo. La filosofía subyacente es prevenir la utilización de drogas con fines no médicos.

1. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961⁸²

En 1960, el sistema de control de estupefacientes resultaba muy complejo debido a la existencia en dicho campo de numerosos textos convencionales: la Convención de La Haya de 1912, las Convenciones de Ginebra de 1925, las Convenciones posteriores de 1931 y 1953. Esta complejidad dio lugar a una necesaria revisión cuyo resultado fue un nuevo convenio que agrupó la mayor parte de los instrumentos internacionales anteriores. Entró en vigor el 13 de diciembre de 1964 y fue modificado por el Protocolo de 1972.

El objetivo de la Organización de las Naciones Unidas al redactar este convenio fue triple:

- codificar las reglas contenidas en los tratados multilaterales que existían sobre la materia;
- reforzar el resultado de los esfuerzos de la Comunidad internacional: por una parte, se simplificó y racionalizó el mecanismo de control; por otra parte, el Comité Central Permanente y el Órgano de Control de Estupefacientes fueron fusionados para formar la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (J.I.F.E.)⁸³ y se realizó la agrupación, simplificación y ampliación de otras funciones administrativas;
- extender los sistemas de control al cultivo de plantas que sirven de materia prima a estupefacientes naturales: mantenimiento de un control estricto sobre la producción de opio e introducción del control sobre la producción de hojas de coca y cannabis, creación o mantenimiento de los monopolios nacionales, establecimiento de una administración especial encargada de la aplicación de las disposiciones del convenio y

⁸² Programme des Nations Unies pour le Contrôle International des Drogues (P.N.U.C.I.D.), *Les Nations Unies et la lutte contre l'abus des drogues*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992, p.72-74.

⁸³ Cfr. punto C.

obligación para los Gobiernos de limitar la producción a las cantidades necesarias para fines médicos y científicos.

Las obligaciones relativas a las evaluaciones y sistema de estadísticas (establecidas por los convenios de 1925 y 1931) fueron mantenidas sin cambios. También se mantuvieron otras disposiciones como la exigencia de subordinar las exportaciones e importaciones de estupefacientes a la autorización expresa de los dos Gobiernos interesados, la exigencia de que los Gobiernos emitieran informes sobre el funcionamiento del tratado y que se hicieran públicos, mediante la Secretaría General de la O.N.U., las leyes y reglamentos dictados por ellos para aplicar el tratado, el control de la fabricación, comercio y distribución de estupefacientes y las medidas de control de las nuevas drogas sintéticas.

Este nuevo convenio prohíbe las prácticas de fumar y comer opio, masticar hojas de coca, fumar hachís y utilizar cáñamo indio con fines no médicos. Se estableció un período de transición que permitiera a los países interesados superar las dificultades creadas por la prohibición de antiguas costumbres. Se obligó a que los firmantes tomaran medidas especiales de control respecto a las drogas particularmente peligrosas como la heroína y la cetobemidona.

Se estableció una clasificación de las sustancias estupefacientes en cuatro cuadros⁸⁴. El primer cuadro contiene los opiáceos naturales (opio) y semi sintéticos (morfina, heroína), los derivados de la coca (cocaína) y del cannabis (hachís), así como numerosas sustancias sintéticas (petidina, metadona). El segundo cuadro comprende las sustancias utilizadas con fines médicos y que exigen un control menos estricto dado el menor riesgo de abuso (codeína; propiram, dextropropoxifeno). El tercero es el cuadro de las exoneraciones: excluye una serie de preparaciones

⁸⁴ Para el reparto: DELL'ALBA G., DUPUIS O. y ROBERT J.L., *Pour une révision des conventions des Nations Unies en matière de drogues*, Ligue internationale antiprohibitionniste - Parti Radical, 1994, p.8.

farmacéuticas hechas a partir de sustancias que no generan abusos o efectos nefastos, como es el caso de polvos y licores débilmente preparados a base de opio. El último cuadro comporta algunas drogas del primer cuadro consideradas como muy peligrosas y cuyo valor terapéutico es limitado, como los opiáceos semi sintéticos (heroína, desomorfina) o sintéticos (cetomebidona, etorfina) y también el cannabis y su resina.

El protocolo de 1972 modificó y fortaleció el Convenio único. Entró en vigor el 8 de agosto de 1975. Reafirmó la necesidad de perseguir e intensificar los esfuerzos enfocados a prevenir la producción, tráfico y uso ilícito de estupefacientes; subrayó la necesidad de ofrecer posibilidades de tratamiento y readaptación a las personas drogadictas y de tomar medidas de tratamiento, educación, poscura, readaptación y reinserción social en lugar o en complemento de una pena de prisión, para las personas que infrinjan las leyes sobre estupefacientes.

El protocolo puso de relieve el papel de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en la lucha contra la droga. La J.I.F.E. debe vigilar asegurando un equilibrio entre oferta y demanda de estupefacientes necesarios para fines médicos y científicos y además esforzarse en limitar el cultivo, producción, fabricación, tráfico y uso ilícito de drogas. Con el acuerdo de los gobiernos interesados, puede recomendar a las instituciones especializadas y órganos competentes de la O.N.U. que sea facilitada una asistencia técnica o financiera a estos gobiernos, con el fin de apoyar sus esfuerzos para cumplir con sus obligaciones según el Convenio.

El nuevo convenio también subrayó la importancia de una cooperación internacional para cualquier acción que pretenda resolver los problemas derivados del abuso de drogas.

2. El Convenio de 1971 sobre las Sustancias Psicotrópicas⁸⁵

Hasta 1971, los estupefacientes⁸⁶ fueron las únicas sustancias sometidas a un control internacional. La preocupación creciente suscitada por los efectos nocivos de sustancias psicotrópicas sintéticas como las anfetaminas, los sedativos-hipnóticos y los alucinógenos que actuaban sobre el comportamiento y humor de las personas engendrando una dependencia, desembocó en la adopción del Convenio sobre sustancias psicotrópicas en 1971.

El Convenio entró en vigor el 16 de agosto de 1976. Abriendo el sistema internacional de control de drogas para extenderlo a alucinógenos como el LSD y la mescalina, a estimulantes como las anfetaminas y a sedativos-hipnóticos como los barbitúricos. El sistema de control establecido por el Convenio está basado en el establecido por el Convenio de 1961.

La variedad de sustancias sometidas al control en aplicación del Convenio de 1971, las propiedades diferentes de esas sustancias respecto a los peligros de abuso y toxicomanía y su gran desigualdad de valor terapéutico exigieron medidas de control variadas que fueron clasificadas en cuatro cuadros distintos. Los firmantes tienen que aplicar las prohibiciones previstas.

Las sustancias psicotrópicas totalmente prohibidas (excepto para uso médico o científico limitado a personas autorizadas que trabajan en establecimientos médicos o científicos relacionados con sus gobiernos o autorizados por ellos) aparecen en el cuadro primero. Se trata de los alucinógenos sintéticos -LSD- y el tetrahidrocannabinol (THC). Se subordina su fabricación, comercio, distribución y detención a la posesión de una licencia

⁸⁵ P.N.U.C.I.D., *op.cit.*, p.75-77.

⁸⁶ La terminología de la O.N.U. suele oponer los estupefacientes (productos de origen natural) a las sustancias psicotrópicas (productos de origen sintético). En este trabajo se ha elegido privilegiar el uso de la palabra 'estupefacientes' para referirse a las sustancias ilícitas tanto naturales como sintéticas, que se acerca más al vocabulario genérico utilizado en este campo. Sin embargo, en esta parte dedicada a las Naciones Unidas, se ha conservado su terminología.

especial o autorización previa siempre entregada bajo una estrecha vigilancia de los Gobiernos. Su exportación o importación está prohibida, excepto conforme a procedimientos específicos, según los cuales tanto el exportador como el importador deben obtener una autorización de las autoridades competentes.

En los tres otros cuadros se estipula que cada parte debe aplicar las medidas especiales de control establecidas por el Convenio y tomar las medidas complementarias que juzgue apropiadas para limitar la fabricación, exportación, importación, distribución, existencias, comercio, uso y detención de sustancias cuyos fines sean médicos o científicos. La clasificación es la siguiente⁸⁷: las anfetaminas, cuyo uso terapéutico es muy limitado, se agrupan en el cuadro segundo; los barbitúricos, de utilidad médica real pero objeto de abusos serios, en el cuadro tercero y los tranquilizantes como las benzodiacepinas, que generan dependencia pero tienen un uso terapéutico, en el cuadro cuarto.

Las sustancias enumeradas en dichos cuadros pueden ser exportadas e importadas, fabricadas y distribuídas sólo en virtud de licencias entregadas por el Gobierno o por organismos de control relacionados.

Para poder gozar de los efectos terapéuticos de estas sustancias, el Convenio estipula que pueden ser utilizadas por particulares sólo con receta médica prescrita conforme a la práctica médica y sometida, en relación al número de reposiciones posibles, duración de validez o precauciones, a la reglamentación existente.

El Convenio también reglamenta la inspección de existencias, registros y laboratorios. Prohíbe los anuncios publicitarios destinados al público. Las partes deben instituir un sistema estricto de inspección de fabricantes, exportadores, importadores

⁸⁷ Para el reparto: DELL'ALBA G., DUPUIS O. y ROBERT J.L., *op.cit.*

y distribuidores, al por mayor y al por menor, de sustancias psicotrópicas, así como de instituciones médicas y científicas que utilizan estas sustancias. Deben poner en marcha y/o mantener una administración especial para ocuparse de esta tarea. Debe establecerse un sistema eficaz de registro que tenga en cuenta las diferencias existentes entre los tipos de sustancias psicotrópicas y actividades tratadas.

Contiene disposiciones especiales relativas al abuso de sustancias psicotrópicas con el fin de asegurar la rápida detección así como el tratamiento, educación, poscura, readaptación y reintegración social de las personas drogo-dependientes.

Otros artículos se refieren a la lucha contra el tráfico ilícito y las disposiciones penales que lo regulan. Los órganos de las Naciones Unidas encargados de aplicar el sistema de control de estupefacientes se ocuparán también de controlar las sustancias enumeradas en el nuevo Convenio. Estos órganos son la Comisión de Estupefacientes y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Dada la naturaleza de estas sustancias, la Organización Mundial de la Salud será la encargada de determinar los casos en los cuales, por razones médicas, una nueva sustancia tiene que ser inscrita en los cuadros. Estará inscrita en caso de que pueda provocar:

- Un estado de dependencia y una estimulación o depresión del sistema nervioso central que de lugar a alucinaciones o trastornos de la función motriz, del juicio, comportamiento, percepción o humor;

- Abusos o efectos nocivos comparables a los de una sustancia que figure en uno de los cuadros anteriores. La Organización Mundial de la Salud debe constatar además que existen razones suficientes para creer que la sustancia tiene el riesgo de provocar abusos capaces de constituir un problema de salud pública o un problema social. Después de esta determinación médica, la Comisión de

estupefacientes tendrá en cuenta otros factores como la amplitud de los abusos y del tráfico conocidos y decidirá si conviene o no inscribir la sustancia tratada en uno de los cuadros.

3. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988⁸⁸

Este Convenio refleja la reacción de la Comunidad internacional frente al crecimiento persistente del cultivo, producción, fabricación y tráfico ilícitos. La aplicación de medidas de control desembocó en una situación en la cual las drogas que son objeto de un tráfico ilícito o se encuentran en los mercados ilícitos ya no eran producidas ni fabricadas en zonas de producción lícita de drogas: el tráfico clandestino internacional era abastecido principalmente por productores ilícitos y laboratorios clandestinos de drogas. En otros términos, las disposiciones generales de los convenios existentes no eran lo suficientemente completas y específicas.

En 1988, la Organización de las Naciones Unidas convocó una Conferencia de plenipotenciarios que desembocó en la adopción por 106 Estados del Convenio de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. El Convenio pretendía golpear a los traficantes donde el golpe es más fuerte, es decir, en el plano financiero, privándoles de su libertad de movimiento y de las ganancias obtenidas de forma ilegal.

El Convenio preve la detección, la congelación y la confiscación de los productos y bienes obtenidos gracias al tráfico de drogas. Los tribunales obtuvieron la facultad de poder acceder a los documentos bancarios, financieros o comerciales. El secreto bancario no puede ser invocado en asuntos relacionados con las drogas.

⁸⁸ P.N.U.C.I.D., *op.cit.*, p.81-82.

Además de prever la criminalización de delitos ligados al tráfico de drogas, el Convenio de 1988 negó a los traficantes de drogas cualquier posibilidad de refugio, porque preve la extradición de los principales traficantes, la ayuda mutua judicial entre Estados en investigaciones ligadas a la droga y la transferencia de procedimientos represivos relativos a las infracciones. El compromiso de las partes para eliminar o reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas también es importante y nuevo.

El Convenio expresó por tanto la voluntad política creciente y universal de los gobiernos de intensificar la lucha contra la producción y el tráfico ilícitos de drogas. Se prevén medidas globales e innovadoras contra el tráfico de drogas, por ejemplo disposiciones contra el blanqueo de dinero y contra actividades ilícitas ligadas a los precursores, así como disposiciones que permiten nuevos métodos de cooperación internacional contra el tráfico ilícito (transferencia del producto de actividades ilícitas, entrega vigilada, etc.).

El Convenio de 1988 entró en vigor el 11 de noviembre de 1990. Hasta ahora ha sido ratificado por aproximadamente sesenta países. Los otros Estados están invitados a aplicar, en la medida de lo posible y a título provisional, las medidas que se enuncian en el Convenio.

La Comunidad Europea como tal, con todos sus Estados miembros, firmó una decisión por la cual se adhiere a la Convención de 1988. Esta Decisión del Consejo 90/611/C.E.E., relativa a la política comercial, entró en vigor el 22 de noviembre de 1990.

4. El Programa Mundial de Acción de 1990⁸⁹

Durante su 17a sesión extraordinaria, en 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una Declaración Política y un Programa de Acción Mundial, cuyo objetivo es el de "liberar a la comunidad internacional de las drogas ilícitas y la toxicomanía". La sesión había sido convocada para examinar con urgencia la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y los medios para extender el campo de esta cooperación y aumentar su eficacia.

Para esta "acción concertada y coordinada de la comunidad internacional" se indican una serie de instrumentos:

- Ratificación y puesta en marcha por todos los Estados de los instrumentos jurídicos internacionales (tres convenios);
- Prevención y reducción de la toxicomanía (programas de información, sensibilización y educación del personal sanitario);
- Tratamiento, readaptación y reinserción social de los toxicómanos;
- Control de la oferta de estupefacientes y sustancias psicotrópicas:
 - * supresión de la producción ilícita y promoción de culturas y desarrollo alternativo, programas complementarios en los campos de formación, educación, salud, vivienda; apertura de mercados exteriores;
 - * instalación de un régimen de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con fines legítimos, particularmente médicos y científicos;

⁸⁹ *Ibid.*, p.82-83; *Déclaration politique et Programme d'action mondial adoptés par l'Assemblée générale à sa dix-septième session extraordinaire, consacrée à la question de la coopération internationale contre la production, l'offre, la demande, le trafic et la distribution illicites de stupéfiants et de substances psychotropes*, Naciones Unidas, 1990.

- * creación de mecanismos bilaterales y regionales de control de precursores químicos con el fin de impedir su desvío con fines ilícitos;

- Supresión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas:

- * ratificación del Convenio de 1988 sobre tráfico ilícito y asistencia técnica de las Naciones Unidas para fijar medidas legislativas y administrativas de puesta en práctica;

- * fortalecimiento de la Interpol (cooperación intergubernamental) y firma de acuerdos bilaterales o regionales de cooperación; intercambios de información;

- * adopción de medidas contra la distribución en cada país;

- Medidas contra el blanqueo de dinero procedente del tráfico ilícito de la droga:

- * adopción de la legislación nacional apropiada;

- * firma de acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación internacional; promover la vigilancia por parte de las instituciones financieras;

- Fortalecimiento de los sistemas judicial y jurídico, particularmente en materia de represión:

- * fortalecimiento de la legislación nacional y de los medios de policía, instrucción y justicia;

- * protección a la justicia;

- * cooperación internacional en materia de información sobre los criminales, extradición y otras formas de ayuda mutua.

B. LA COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES⁹⁰⁾

Creada en 1946 y con sede en Viena, la Comisión de Estupefacientes (C.N.D. por 'Commission of Narcotics Drugs') es una de las siete comisiones técnicas del Consejo Económico y Social (E.C.O.S.O.C.) de las Naciones Unidas. Se trata del órgano responsable del control internacional del abuso de drogas.

Su papel esencial es el de determinar la política y las funciones del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas y adoptar el presupuesto de este último. Es el órgano director encargado de todas las cuestiones relativas a la lucha contra el abuso de drogas. Las tres convenciones le dan funciones importantes para supervisar la aplicación de las mismas y de los acuerdos internacionales relativos a los estupefacientes. También estudia la conveniencia de la adopción de nuevos instrumentos internacionales. Las decisiones y recomendaciones tomadas por esta Comisión se someten al E.C.O.S.O.C. para su aprobación y/o enmiendas, y por este canal, pueden dar nacimiento a decisiones o resoluciones por parte de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

Esta comisión se compone de 53 miembros que se reúnen una vez cada año. Ocho Estados miembros de la Unión Europea son actualmente miembros (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido), los otros Estados miembros de la Unión Europea tienen estatuto de observador. La Comisión participa en los trabajos como observador.

Unos órganos subsidiarios de la Comisión de Estupefacientes coordinan los mecanismos que tienden a reprimir el tráfico de estupefacientes al eslabón regional. Se trata de la Subcomisión

⁹⁰⁾ Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II: Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.23; P.N.U.C.I.D., *op.cit.*, p.85-88.

del tráfico ilícito de drogas y problemas parecidos para el Oriente Próximo y Medio, así como de las reuniones de los Jefes de Servicios Nacionales de Represión de las Infracciones en materia de Estupefacientes (H.O.N.L.E.A.) para Asia y Pacífico, Africa, América Latina y el Caribe y Europa. La reunión de la H.O.N.L.E.A. europea se realiza cada dos años en Viena. La Comisión europea participa como observador en sus reuniones. También asisten a las reuniones de dichos órganos los observadores de otras organizaciones intergubernamentales regionales que juegan un papel activo en la represión del tráfico de estupefacientes.

C. LA JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES⁹¹

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (J.I.F.E.) fue creada por el Convenio único de 1961 para limitar el cultivo, la producción, la fabricación y la utilización de drogas, vigilando que éstas estén disponibles en cantidades suficientes en el mundo con fines científicos y médicos. Para este fin, se le confió a la J.I.F.E. la responsabilidad, conforme a las convenciones, de administrar un sistema de control estadístico de estupefacientes y un sistema obligatorio de previsión de las necesidades que le permitan vigilar la producción, fabricación y comercio internacional legal de drogas. Los trece miembros que componen la J.I.F.E. están elegidos por el Consejo Económico y Social a título personal y no como representantes de sus gobiernos. Su secretaría está asegurada por el P.N.U.F.I.D.

Para determinar si los objetivos de los tratados internacionales se están logrando, la J.I.F.E. puede estar llamada a realizar encuestas sobre todos los aspectos del comercio de drogas lícitas. Tiene por lo tanto que disponer de las informaciones necesarias sobre la situación mundial de las drogas. No puede funcionar sin los informes y estadísticas que facilitan los

⁹¹ P.N.U.C.I.D., *op.cit.*, p.89-91.

gobiernos. La J.I.F.E. determina si la realización de los objetivos de las convenciones está comprometida por un país cualquiera y si es necesario, formular recomendaciones con vistas a la adopción de medidas de recuperación o, incluso, dictar sanciones. La J.I.F.E. mantiene un diálogo diplomático con los gobiernos mediante consultas periódicas así como con misiones especiales organizadas de acuerdo con los gobiernos interesados. Gracias a esta 'diplomacia silenciosa', varios países fortalecieron sus legislaciones, principalmente en materia de sustancias psicotrópicas, o reconocieron la necesidad de coordinar los esfuerzos a nivel nacional.

D. EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE DROGAS

Un organismo específico de las Naciones Unidas tiene a su cargo la lucha contra la droga. Se trata del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (P.N.U.F.I.D.).⁹²

1. El organismo⁹³

Este organismo fue creado en 1991 por la Resolución 45/179 de la Asamblea General de 21 de diciembre de 1990 que pedía al Secretario General crear un programa único e integrar todas las estructuras y funciones de tres servicios de las Naciones Unidas que hasta la fecha se encargaban de la lucha contra la droga, a saber: la División de Estupefacientes de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Abuso de Drogas (F.N.U.L.A.D.) y la Secretaría Permanente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (J.I.F.E.).

⁹² Las abreviaturas en francés e inglés son respectivamente P.N.U.C.I.D. y U.N.D.C.P.

⁹³ P.N.U.C.I.D., *op.cit.*, p.92-94; BETTATI M., *L'O.N.U. et la drogue*, Association française pour les Nations Unies, París, 1995, p.47-49.

El P.N.U.F.I.D., cuyos servicios centrales están en Viena, se encargó exclusivamente de orientar eficazmente y coordinar todas las actividades iniciadas por las Naciones Unidas en su campo de competencia. Colabora con otros organismos de Naciones Unidas, particularmente con las instituciones especializadas, y con diversos organismos internacionales que se ocupan del problema de la droga. Gracias a la experiencia y a las competencias que han adquirido, estos organismos ayudan a los gobiernos frente al problema del abuso y del tráfico ilícito de drogas.

El P.N.U.F.I.D. considera el problema de la droga bajo todos sus aspectos y sus trabajos se refieren a cuestiones tan variadas como el desarrollo rural integrado y las culturas de reemplazo, la prevención, la represión legal de la droga, el tratamiento y readaptación de toxicómanos o las reformas legislativas e institucionales que deberían permitir a los gobiernos luchar mejor contra la toxicomanía.

Continuando los trabajos de los tres antiguos servicios a los que reemplazó, el P.N.U.F.I.D. desempeña diversas funciones, que desembocan de los tratados internacionales y de los mandatos precisos definidos por la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Estupefacientes. De esta manera, aconseja y ayuda a los gobiernos e instituciones especializadas de las Naciones Unidas en la aplicación del sistema de lucha contra la droga instituido por los instrumentos internacionales y les proporciona informaciones y consejos sobre medidas a tomar para reducir la oferta y la demanda de sustancias psicotrópicas; ayuda a reforzar los laboratorios nacionales o regionales y organiza seminarios y prácticas regionales de formación para agentes de servicios de represión con el fin de mejorar esos servicios. Analiza y publica datos sobre la toxicomanía y tráfico de estupefacientes, sus tendencias, las incautaciones efectuadas y las contramedidas adoptadas; finalmente, mantiene la Secretaría de la Comisión de Estupefacientes, así como importantes servicios para las reuniones de los órganos subsidiarios de la Comisión.

La integración de los antiguos servicios permitió obtener, tras un análisis racional de todos los mandatos, una estructura que define estrategias apropiadas para enfrentarse al desafío representado por las drogas en el mundo. Las estrategias del Programa tienen como objetivos principales:

- constituir la principal fuente de competencias e información en el mundo sobre la lucha contra la droga, recogiendo, analizando y difundiendo datos y resultados de experiencias en todos los campos de acción;

- ejecutar las funciones que los convenios internacionales otorgan al Secretario General, y ayudar a la Comisión de Estupefacientes y a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes a asegurar, de conformidad con los tratados, el respeto de esos convenios y el cumplimiento de sus objetivos, así como a promover la adopción de nuevos instrumentos si fuera necesario;

- desempeñar una función de primer plano que consiste en anticipar la aparición de fenómenos que corren el riesgo de suscitar o reforzar la producción, tráfico y consumo ilícitos de droga. Prever a tiempo la adopción de medidas correctivas y apoyar esas acciones;

- prestar sus competencias técnicas y asegurar una formación, con el fin de ayudar a los gobiernos a poner en marcha estructuras adaptadas a la lucha contra la droga, y definir planes directores completos a niveles nacional y regional;

- aportar su cooperación técnica en los diferentes campos de la lucha contra la droga con vistas a la elaboración de metodologías y enfoques comunes;

- ayudar los gobiernos a definir las iniciativas y planes de acción subregionales que descansan sobre el principio de la concertación de las operaciones entre los países interesados;

- según lo establecido por la Resolución 45/179 de la Asamblea General, ser el único responsable de la coordinación y mantenimiento de todas las acciones emprendidas por las Naciones Unidas contra la droga.

En el sistema internacional de lucha antidroga, el P.N.U.F.I.D. representa al ejecutivo y la secretaría. Comprende dos grandes divisiones.

La división de puesta en marcha de los tratados y servicios de apoyo se compone de:

- * el servicio de puesta en marcha de los tratados que facilita los servicios de secretaría de fondo sobre las cuestiones relativas tanto a la Comisión de Estupefacientes como a la secretaría de la J.I.F.E., respetando las disposiciones convencionales;
- * la sección de apoyo al programa: gestión de los recursos financieros del Fondo de las Naciones Unidas para el Control Internacional de las Drogas, fondo que financia la cooperación técnica;
- * el servicio de gestión de la información: servicio de gestión de las bases de datos, esencial para que se puedan llevar a cabo las operaciones;

La división de las operaciones de apoyo técnico se compone de:

- * el servicio de operaciones constituido por oficinas sobre el terreno (20 repartidas en cuatro continentes). Estas oficinas están encargadas de la gestión *in situ* y de coordinar con el socio del sistema y fuera del sistema, las acciones que se tienen que realizar sobre el terreno;
- * el servicio de apoyo técnico, que agrupa expertos en las diferentes disciplinas. Las misiones del P.N.U.F.I.D. son múltiples: coordinar y dirigir la acción de las Naciones Unidas en materia de control de las drogas, actuar en nombre de la Secretaría General, ejercer los servicios de la secretaria, dar

consejos a los Estados miembros sobre la puesta en marcha de los tratados y facilitar una asistencia en la elaboración de las leyes, concebir y poner en marcha los programas de cooperación técnica, coordinar las estrategias de cooperación, gestionar los recursos financieros del fondo, ser depositarios de la peritación de la secretaría, mantener contactos con institutos de investigación, asociaciones, universidades; favorecer la coordinación y la cooperación con otras organizaciones regionales o internacionales que realicen actividades en materia de control de las drogas fuera del sistema de las Naciones Unidas, tales como la Organización Internacional de Policía Criminal-Interpol.

La mitad de los 270 funcionarios del organismo trabaja en la sede de Viena, y la otra mitad sobre el terreno en las 20 oficinas regionales.

El presupuesto (ejercicio bienal) representa más o menos 200 millones de dólares de los cuales aproximadamente un 93% provienen de recursos voluntarios, concedidos directamente por la mayor parte por los Estados sobre la base de programas propuestos. Solo un 7% del presupuesto está financiado directamente por el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.⁹⁴

El 80% del presupuesto sirve para financiar programas dirigidos a todas las regiones del mundo pero sobre todo a América Latina y el Caribe (40%), Asia y el Pacífico (31%) y África (8%). Hasta 1994 la acción se orientó principalmente a la reducción de la oferta. Desde entonces, la reducción de la demanda se ha convertido en el más importante sector de actividad.

⁹⁴ En 1992-1993, la Unión Europea facilitó un 70% del presupuesto total del P.N.U.F.I.D., de los cuales un 3% pertenecía al presupuesto comunitario. La Comisión es uno de los 'Major Donors' (mayores donantes) del P.N.U.F.I.D. El P.N.U.F.I.D. se está convirtiendo en el socio más importante de la Comunidad Europea en sus acciones externas. Benefició directamente de 16 millones de ecus. *Intervention du représentant de la Commission européenne à l'occasion de la 39ème session de la Commission des Stupéfiants des Nations Unies, Vienne, 16-25 avril 1996.*

2. Los Planes Directores⁹⁵

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 1987 un esquema multidisciplinar completo para las actividades futuras de lucha contra el abuso de drogas, invitando a todos los Estados a poner en marcha sus estrategias de manera coordinada sobre la base de planes nacionales. En su sesión extraordinaria de febrero de 1990, consagrada a la cuestión de la droga, la Asamblea General adoptó el Programa de Acción Mundial mediante el cual los Estados Miembros se comprometían a emprender una acción coordinada a la vez a nivel nacional y a nivel internacional, con el fin de reducir la oferta, el tráfico y la demanda ilícitos. Se hizo por consiguiente más necesaria una planificación detallada a nivel nacional. Para apoyar esta acción, el P.N.U.F.I.D. estableció un cierto número de medidas destinadas a favorecer y facilitar esta planificación a nivel nacional, recurriendo a planes directores nacionales.

El P.N.U.F.I.D define el 'plan director' ('Master Plan' en inglés) como el documento único adoptado por un gobierno para definir las grandes líneas de los problemas y de las medidas en materia de control de las drogas a nivel nacional. Constituye la recapitulación autorizada de las políticas nacionales, define las prioridades y distribuye las responsabilidades. Los planes directores son un instrumento útil para la puesta en marcha de estrategias coherentes, refiriéndose a todos los aspectos del control de las drogas a nivel nacional. El proceso de preparación de un plan director constituye en sí mismo una operación de formulación y de coordinación de las políticas de lucha contra el abuso de drogas.

Idealmente, el plan debe dar coherencia e integrar las actividades de control de la oferta ilícita, supresión del tráfico ilícito, prevención y reducción de la demanda,

⁹⁵ Programme des Nations Unies pour le Contrôle International des Drogues, *Modèle type et conseils pratiques pour l'élaboration des plans directeurs nationaux pour le contrôle des drogues*, Viena, 1995, p.2-6.

tratamiento y readaptación. Se trata de incitar a los gobiernos a integrar en un marco coherente y sistemático sus diversas actividades de lucha contra el abuso de drogas conforme a las prescripciones de los convenios relativos al control de drogas. Se pondrán de relieve las instituciones que planifican, dirigen y ponen en marcha las medidas de lucha contra el abuso de drogas, y se determinarán los medios para reforzar estas instituciones.

Además de su papel principal de instrumento de planificación nacional, el plan director puede ser útil en el contexto de la cooperación internacional. Los países que son capaces de ofrecer una asistencia a otros países pueden incorporar sus estrategias en este campo a sus propios planes directores. Simultáneamente, los que desean beneficiarse de una asistencia pueden definir sus prioridades y describir sus necesidades específicas en sus propios planes directores. En los dos casos, la incorporación de aspectos relativos a la cooperación internacional contribuye a facilitar un marco completo de la acción nacional en materia de lucha contra el abuso de drogas.

La expresión 'plan director' está utilizada por el P.N.U.F.I.D. para designar los planes nacionales detallados de lucha contra el abuso de drogas. Se utilizan muchas otras apelaciones: plan de acción para el control de drogas, programa de control y prevención del abuso de drogas, plan nacional de control de drogas, plan de prevención del abuso de drogas, estrategia nacional en materia de droga.

E. OTROS ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS ENCARGADOS DE DIFERENTES ASPECTOS DE LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS⁹⁶

1. El Centro para el Desarrollo Social y los Asuntos Humanitarios

Bajo la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas, el Centro para el Desarrollo Social y los Asuntos Humanitarios se ocupa de los efectos nefastos que el abuso de drogas tiene en el desarrollo social, principalmente cuando provoca una fragmentación de la sociedad y agrava la criminalidad. Colabora estrechamente con el Programa de las Naciones Unidas de Fiscalización Internacional de las Drogas. Cada cinco años, la cuestión del abuso de drogas se examina, bajo este contexto, durante los congresos sobre la prevención del crimen y el tratamiento de los delincuentes organizados por el Centro, así como por el Comité por la prevención del crimen y la lucha contra la delincuencia, comité permanente del Consejo Económico y Social.

2. El Instituto Interregional de Investigación de las Naciones Unidas sobre Criminalidad y Justicia

Bajo la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas, el Instituto Interregional de Investigación de las Naciones Unidas sobre Criminalidad y Justicia (U.N.I.C.R.I.) es responsable de la investigación, formación y cooperación técnica en los campos de criminalidad, desviación social y administración de la Justicia. Su mandato es dirigir las actividades de prevención a partir de las demandas formuladas por los Estados miembros de las Naciones Unidas. Estudió, por ejemplo, la interacción entre el comportamiento criminal y el abuso de drogas, las medidas de control adoptadas por diferentes países, las medidas penales

⁹⁶ Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II: Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.22 y 24; Programme des Nations Unies pour le Contrôle International des Drogues, *Les Nations Unies et la lutte contre l'abus des drogues*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992, p.97-104.

aplicables a las infracciones de la legislación sobre drogas, así como el abuso de drogas en el contexto del desarrollo.

3. La Comisión para la Prevención del Crimen y la Justicia Penal

La Comisión para la Prevención del Crimen y la Justicia Penal es una comisión de las Naciones Unidas creada en 1992 por el E.C.O.S.O.C. con el fin de remplazar al Comité para la Prevención y el Control del Crimen. Se reúne una vez al año en Viena y esta reunión está organizada por la rama de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen situada en Nueva York. Es una de las siete comisiones técnicas del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas y se compone actualmente de cuarenta miembros. Es el órgano funcional para formular las orientaciones políticas en materia de crimen y de justicia penal. La Comisión Europea participa como observador en los trabajos.

4. La Organización Internacional del Trabajo

Las actividades de control de las drogas llevadas a cabo por la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) se vinculan directamente a la cuestión del empleo y del bienestar de los trabajadores y se orientan principalmente a los problemas ligados a las drogas que se plantean en los lugares de trabajo, así como en los campos de readaptación profesional y de reinserción social de farmacodependientes. Prepara una documentación utilizable en las empresas y en los medios de comunicación. Su servicio de readaptación profesional, encargado de la coordinación de tales actividades, dispone de una red de consejeros de readaptación profesional que facilita sus servicios en este campo en África, Asia y Pacífico, América Latina y Oriente Medio.

5. La Organización Mundial de la Salud

Creada en 1946 y con sede en Ginebra, la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.) depende del Consejo Económico y Social de las

Naciones Unidas. Sus actividades de control de drogas están ligadas a la farmacodependencia y al ejercicio de las responsabilidades que le fueron asignadas por los tratados internacionales. Está capacitada para determinar las sustancias que conviene someter a un control internacional. Debe poder evaluar el poder generador de dependencia y la utilidad terapéutica de las distintas sustancias, así como la gravedad de los problemas de índole social y de salud pública que puede conllevar su utilización abusiva. Encabeza un Programa relativo al Abuso de Sustancias (P.S.A.). Dispone de una oficina regional para Europa en Copenhague. La Comisión participa como observador.

6. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (U.N.E.S.C.O.) fue creada en 1945 y tiene su sede en París. Su objetivo consiste en favorecer el conocimiento y desarrollar la educación. La división para la renovación de los cursos y estructuras educativas tiene una sección para la prevención del abuso de drogas. Esta sección supervisa la puesta en práctica del Programa de educación para la prevención del abuso de drogas. Se encarga de la educación preventiva y de la sensibilización al público. Organiza formaciones pedagógicas para todos los públicos, información mediante los medios de comunicaciones y promoción en las escuelas.

7. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura

En el marco de varios programas pluridisciplinarios financiados por el P.N.U.F.I.D., la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (F.A.O.) realizó proyectos agrícolas cuyo objetivo era el desarrollo alternativo. Se trata de intentar aumentar los ingresos de los agricultores y reducir de esta manera el interés para el cultivo de plantas que sirven

para fabricar estupefacientes. Puso sus competencias al servicio de proyectos relativos a la reducción del cultivo de opio, la compra de material agrícola, la investigación sobre las cosechas industriales y la promoción de cosechas altamente remuneradoras. Ayuda los agricultores organizando programas de ensayo y de demostración, así como programas de crédito y comercialización.

8. La Organización Marítima Internacional

Una de las principales preocupaciones de la Organización Marítima Internacional (O.M.I.) se debe al aumento de las cantidades de drogas ilícitas transportadas por mar. Por lo tanto, la O.M.I. estableció una lista provisional de los principios directores para prevenir el contrabando de drogas por vía marítima. Estas directivas se dirigen a los armadores, gente de mar y otros profesionales de transportes marítimos y indica las precauciones de seguridad, la descripción de las drogas frecuentemente transportadas por vía marítima, los métodos de disimulo, los ejemplos de circunstancias sospechosas que deben llamar la atención, las medidas a tomar cuando se descubren drogas, la identificación de toxicómanos y la cooperación con los servicios de Aduanas.

9. La Unión Postal Universal

La expedición ilícita de estupefacientes por correo aumentó de manera importante en los últimos años. La Unión Postal Universal (U.P.U.) se interesa, con el Consejo de Cooperación Aduanera, a fin de resolver el problema planteado estableciendo medidas internacionales al respecto.

10. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (O.N.U.D.I.) controla, en contacto con el P.N.U.F.I.D., que sus proyectos de cooperación técnica, tales

como los que se orientan a la mejora de las técnicas de fabricación de las drogas con fines médicos y científicos, sean conformes a las convenciones internacionales. Los proyectos que se ejecutan tienen como meta fortalecer la capacidad técnica de los países en vías de desarrollo para la conversión sintética de los estupefacientes en productos farmacéuticos y medicamentos reconocidos.

11. La Conferencia ministerial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la criminalidad organizada transnacional

Bajo la égida de las Naciones Unidas se reunió entre el 21 y el 23 de noviembre de 1994 en Nápoles la 'Conferencia mundial sobre la criminalidad organizada', donde estuvieron representados todos los Estados miembros de la Unión Europea. La meta del encuentro era la de elaborar una estrategia conjunta en la materia. Se abordó la importancia de establecer una definición común del concepto de criminalidad organizada con el fin de mejorar la eficacia de la cooperación internacional. Preocupados por el aumento rápido y la extensión geográfica de la criminalidad organizada bajo todas sus formas, los gobernantes se dijeron determinados a unir sus fuerzas para luchar contra el fenómeno. Instaron a los Estados que todavía no forman parte de la Convención de 1988 a firmarla y discutieron la elaboración de una convención contra la criminalidad organizada transnacional.⁹⁷

⁹⁷ Commission européenne, *Bulletin de l'Union européenne*, noviembre de 1994, p.114; DECAMPS M.C., *La conférence mondiale de Naples cherche une stratégie contre le crime organisé*, en *Le Monde*, París, 23.11.1994, p.12.

F. OTRAS ENTIDADES DE LUCHA CONTRA LOS ESTUPEFACIENTES

Aparte de los organismos dependientes de las Naciones Unidas, se vinieron creando y desarrollando algunas otras entidades de lucha contra las drogas o contra un aspecto determinado en relación con esta lucha. Se trata de entidades regionales o mundiales con una función más específica.

1. El Grupo de Acción Financiera Internacional

El Grupo de Acción Financiera Internacional (G.A.F.I.⁹⁸) es un organismo informal creado en 1989 por el Grupo de los siete países más industrializados (G.7). Su objetivo es prevenir y acabar con el blanqueo de dinero, particularmente con el que tiene su origen en el tráfico ilícito de drogas. El G.A.F.I. elaboró un informe que contiene cuarenta recomendaciones relativas al refuerzo del papel del sistema financiero para mejorar los diferentes dispositivos nacionales destinados a combatir el blanqueo de capitales⁹⁹. Sus veintiseis miembros son Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, el Consejo de Cooperación del Golfo, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Singapur, Suecia, Suiza y Turquía. La casi totalidad de las organizaciones internacionales activas en este campo participan en los trabajos de este grupo en calidad de observadores. La sede está en París. La Comisión Europea participa en los trabajos del G.A.F.I. Su mandato fue modificado en 1991 por un período de tres años.¹⁰⁰

⁹⁸ F.A.T.F. para 'Financial Action Task Force'.

⁹⁹ El anexo n02 presenta un sinopsis de las cuarenta recomendaciones del G.A.F.I.

¹⁰⁰ Commission européenne, Secrétariat général, Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, Drogues-Observatoire des drogues, *Aide-mémoire, structures drogues*, redactado por M. BOGAERTS, Bruselas, 06.06.1995, p.9.

2. El Grupo de Acción sobre los Productos Químicos

Organismo informal, el Grupo de Acción sobre los Productos Químicos (G.A.P.C.¹⁰¹), fue creado en 1990 por el G.7. Estableció cuarenta y seis recomendaciones sobre la acción mundial contra el desvío de precursores. Estas recomendaciones fueron aprobadas por la Cumbre Económica de Londres en 1991. La Comisión Europea también participa en sus trabajos.¹⁰²

3. El Grupo de Dublín¹⁰³

El Grupo de Dublín, creado en 1990, es un grupo informal de contacto entre los Estados miembros de la Unión Europea, la Comisión Europea, Australia, Japón, Estados Unidos, Canadá y Noruega. El Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas también participa en las reuniones de trabajo. Se trata de un mecanismo flexible e informal de consulta y cooperación, orientado a problemas globales, regionales y nacionales específicos relativos a la producción, el tráfico y la demanda de estupefacientes. Los Estados participantes cooperan estrechamente en lo referido a la política internacional de drogas, particularmente sobre la base del Plan de Acción Global y de las tres convenciones de las Naciones Unidas.

La meta del Grupo de Dublín es la de intercambiar informaciones y experiencias en materia de asistencia externa para la lucha contra la droga (producen informes sobre el estado de la situación y sobre problemas concretos), así como acordar sus posiciones y sus respectivas acciones. Se reúnen con relativa frecuencia para alcanzar este objetivo.

¹⁰¹ C.A.T.F. para 'Chemical Action Task Force'.

¹⁰² *Commission européenne, Secrétariat général, Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, Drogues-Observatoire des drogues, Aide-mémoire, structures drogues*, redactado por M. BOGAERTS, Bruselas, 06.06.1995, p.9.

¹⁰³ *Ibíd.*; Notas internas al Grupo de Dublín de junio de 1996.

El Grupo de Dublín opera a tres niveles: el nivel político central, el nivel regional y el nivel local. A nivel político central, las encuentros tienen lugar dos veces al año en Bruselas. La Secretaría General del Consejo de la Unión Europea actúa como secretaria del Grupo de Dublín. Se formaron siete grupos regionales: América del Sur, Caribe, Balcanes y Oriente Medio, Europa Central y Oriental, África, Asia del Sudeste y Asia del Suroeste. A nivel local, funcionan los llamados 'mini-grupos de Dublín': en cada país anfitrión, se reúnen oficiales de los países del Grupo de Dublín para abordar ciertos aspectos de la situación local de las drogas.

El Grupo de Dublín fue creado por iniciativa de los Estados Unidos para responder a la necesidad de disponer de un marco de trabajo de los países donantes con el fin de coordinar la asistencia en materia de lucha contra la droga. El mandato había sido definido una primera vez en diciembre de 1991 (8913/1/91 rev.1 C.E.L.A.D.96) bajo el título 'Directrices con vistas a consultas informales sobre la lucha contra la droga entre los Estados miembros de la Comunidad Europea, la Comisión, los Estados Unidos, Suecia, Japón, Canadá y Australia'. Esta organización fue modificada en diciembre de 1993 sobre la base de una propuesta británica (8891/93 C.E.L.A.D.67) a fin de fusionar el nivel general político y el nivel regional técnico. Las nuevas modalidades fueron definidas por el documento 10469/93 C.E.L.A.D.83). Desde mayo de 1995, se hicieron propuestas de reestructuración y modificación del funcionamiento del Grupo en sus distintos niveles.

4. La Organización Internacional de Policía Criminal - Interpol

La Organización Internacional de Policía Criminal, O.I.P.C.-Interpol, con sede en Lyon (Francia), fue creado en 1923 y está compuesta de los servicios nacionales de policía. Su objetivo es asegurar un apoyo lo más amplio posible a todos los servicios de policía de los países miembros en los límites de las legislaciones nacionales y el respeto de la Convención

internacional sobre los derechos civiles y políticos. La cooperación consiste en un intercambio de informaciones policiales relativas al tráfico internacional de estupefacientes y los ingresos ilícitos. También facilita medios de formación para los miembros de los servicios nacionales de policía. El artículo 3 de los estatutos prohíbe a la organización ocuparse de asuntos de naturaleza política, religiosa, racial o militar. El órgano supremo es la Asamblea general que se reúne una vez al año. Su secretaría general se compone de cinco divisiones: política y gestión, estudios e investigación, policía, administración, logística. Una subdivisión trata del tema de las drogas. Cada país miembro (actualmente un total de 176 países) tiene una Oficina Central Nacional. La Comisión Europea asiste en ciertas reuniones en calidad de observador.¹⁰⁴

5. La Organización Mundial de Aduanas

Establecida como Consejo de Cooperación Aduanera en 1952. Su objetivo es mejorar la eficacia y la productividad de las Administraciones de Aduanas y armonizar los procedimientos aduaneros. En cuanto a las drogas, la Organización Mundial de Aduanas (O.M.D.) desarrolló varios 'Memorandum of understanding' entre las autoridades aduaneras y los medios económicos (transportadores, operadores químicos). Hay 137 países miembros. Su sede está en Bruselas. La Comisión Europea asiste en los trabajos en calidad de observador.¹⁰⁵

6. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (C.I.C.A.D.) es una comisión especial de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.), que agrupa a treinta y cinco

¹⁰⁴ Commission européenne, Secrétariat général, Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, Drogues-Observatoire des drogues, Aide-mémoire, structures drogues, redactado por M. BOGAERTS, Bruselas, 06.06.1995, p.25.

¹⁰⁵ *Ibid.*

miembros. Fue creada en 1987. Su objetivo es reforzar la capacidad de sus Estados miembros para controlar la demanda de droga, prevenir el abuso de droga y combatir eficazmente la producción y el tráfico ilícitos. Quiere fomentar en el continente el desarrollo jurídico necesario. Sus líneas de acciones prioritarias son:

- la educación para la prevención del consumo de drogas,
- la movilización comunitaria para la lucha contra la droga,
- el establecimiento de un sistema estadístico uniforme,
- el funcionamiento de un sistema Interamericano de Documentación e Información sobre las Drogas (I.A.D.I.S.)¹⁰⁶,
- la lucha contra el blanqueo de dinero.

La Comisión Europea participa ocasionalmente en sus reuniones.¹⁰⁷

G. PAUTAS DE MEJORA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LOS ESTUPEFACIENTES

Se puede concluir que el campo de la lucha internacional contra las drogas y el narcotráfico cuenta con un marco convencional vigente y con múltiples actores. Sin embargo, a pesar de haber dictado normas mediante varios convenios y llevar a cabo programas de distinta índole, es obvio que no se ha logrado impedir el narcotráfico. No es fácil enumerar resultados concretos. Se ha establecido un cuadro jurídico pero no tiene fuerza obligatoria. Los proyectos financiados son de amplitud reducida. El apoyo destinado a los gobiernos nacionales no es cuantificable. El alcance efectivo de las medidas teóricas y prácticas adoptadas tampoco puede ser determinado con facilidad. Vista la durabilidad del narcotráfico, el marco internacional existente parece insuficiente e inadecuado para resultar

¹⁰⁶ La Comisión Europea intervino con una financiación de alrededor de 600.000 Ecus en la primera etapa de la instalación de un Centro Interamericano de Documentación, que acompaña la planificación y desarrollo del I.A.D.I.S. I.R.E.L.A., *América Latina y Europa frente al problema de la droga: ¿Nuevas formas de cooperación?*, Dossier n°32, mayo 1991, Madrid, p.47.

¹⁰⁷ Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II, Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.26.

plenamente eficaz.

A continuación, se subrayan algunos de los puntos débiles del sistema internacional de lucha contra la droga, considerando exclusivamente los tres convenios y los dos principales organismos de las Naciones Unidas (J.I.F.E. y P.N.U.F.I.D.).¹⁰⁸ De hecho, se podría realizar ciertos ajustes técnicos para poner al día algunas disposiciones de los tratados y armonizar apartados eliminando imperfecciones o simplificando procedimientos administrativos.

- *Existen importantes desfases:*

La adhesión a las convenciones debe ser universal. Las lagunas existentes en el sistema mundial de lucha contra las drogas están aprovechadas permanentemente por las organizaciones criminales. Suiza y Austria todavía no se han adherido al Convenio de 1971, a pesar de que son grandes fabricantes y exportadores de sustancias psicotrópicas.

No existen mecanismos de sanción de los países que, tras la adopción, no adaptan, en su legislación nacional, las disposiciones acordadas. La puesta en práctica de las medidas contenidas en las convenciones depende del compromiso y la voluntad política real de los gobiernos firmantes.

Los controles sobre drogas y productos químicos sólo son eficaces si se armonizan, principalmente a nivel regional. Los traficantes compensan los controles estrictos de un Estado explotando las debilidades del país vecino, lo que compromete los esfuerzos emprendidos. Se tendrían que concluir acuerdos de cooperación transfronteriza a nivel subregional.

¹⁰⁸ Síntesis elaborada con base a O.I.C.S., *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1994*, Naciones Unidas, Nueva York, 1995; O.I.C.S., *Efficacité des Traités internationaux relatifs au contrôle des drogues*, Supplément au Rapport de l'O.I.C.S. pour 1994, Nations Unies, New York, 1995; Draft: *Relevance and effectiveness of the international drug control conventions. A discussion paper*, nov.1995; U.N.D.C.P., *Present status of knowledge on the illicit drug industry*, agosto 1994, p.34-36.

Hay un desfase enorme entre la realidad y el contenido de los tratados, que además tienen un carácter demasiado global y general. Por ejemplo, las drogas sintéticas emergen de manera amenazante y los textos internacionales no las incluyen. Además, el tema de la corrupción no se toma en consideración, ni tampoco las causas del fenómeno de la droga.

No se prevén acciones dotadas del monto financiero necesario en el campo del desarrollo alternativo: los proyectos agrícolas de sustitución solo podrían tener impacto si se realizaran a mayor escala. La verdadera solución se encuentra en el desarrollo rural a largo plazo y en la integración económica en las zonas de crecimiento. El P.N.U.F.I.D. tendría que gozar de poderes y medios ampliados.

- *En cuanto a la reducción de la demanda:*

Las convenciones no están lo suficientemente orientadas hacia la lucha contra la reducción de la demanda de estupefacientes. Redactar un tratado nuevo quizás no constituiría el instrumento más adecuado pero se tiene que considerar la necesidad de desarrollar planes nacionales de reducción de la demanda y prever la asistencia internacional para facilitar la ejecución de éstos. Una solución interesante podría consistir en la formulación, a nivel internacional, de principios, objetivos y estándares comunes, subrayando los distintos enfoques nacionales (al igual que en el sistema de derechos humanos). En tales estrategias, sería preciso considerar todos los aspectos de la demanda: no solo la represión, sino también la prevención de la toxicomanía y la rehabilitación de drogadictos.

- *En cuanto a las sustancias consideradas por los tratados:*

En al menos tres casos, se podría mejorar la adecuación de las sustancias incluidas en los tratados con su toxicidad efectiva. Primero, la paja de adormidera no se considera como estupefaciente mientras su abuso va creciendo, con lo cual se

tendría que volver a examinar su caso (art.25 de la Convención de 1961). Segundo, la clasificación de los productos de cannabis en la Convención de 1961 bajo las rúbricas 'resina de cannabis' y 'cannabis' es vieja e inadaptada. La presencia de tetrahidrocannabinol o THC en los derivados de cannabis no interviene en la clasificación. Sin embargo, la hoja de cannabis, excluida del tratado, contiene más THC que la resina. Sería necesario revisar la clasificación de la planta y de los productos de cannabis para que haya una correspondencia con la presencia de THC. Tercero, con respecto a la hoja de coca, existe un conflicto entre las disposiciones del Convenio de 1961 y las legislaciones vigentes en los países andinos. Beber mate de coca y masticar la hoja de coca son actividades lícitas en Bolivia y Perú mientras que las convenciones internacionales las consideran como ilícitas. Sería preciso un estudio científico para evaluar exactamente dicha costumbre y el efecto de la coca. Las ambigüedades que existen entre las legislaciones de las sociedades afectadas y las convenciones internacionales debilitan estas últimas, algo que conviene evitar.

- *En cuanto a la inclusión de sustancias en los cuadros:*

Una armonización de los criterios y procedimientos de inscripción en los cuadros se justificaría debido a las consecuencias negativas del actual procedimiento. Una revisión de la Convención de 1971 para aproximarla a la de 1961 (art.3§3) eliminaría las contradicciones, aumentaría la transparencia y facilitaría las decisiones de clasificación, reduciendo el costo de las operaciones de evaluación. Por otra parte, se necesita un flujo de informaciones y datos muy importante para realizar la reclasificación o inscripción de sustancias en los cuadros y esto no está previsto. Hace falta un sistema de recolección de datos relativos a las sustancias naturales y sintéticas, así como a los precursores químicos. Este último elemento permitirá controlar mejor los desvíos de precursores, como se preveía en la Convención de 1988.

- En cuanto a la aplicación de las disposiciones internacionales:

Para vigilar la aplicación de los tratados por los Gobiernos firmantes, se podrían efectuar encuestas locales cuya naturaleza sería más técnica que las misiones ordinarias. Estas examinarían las legislaciones nacionales para ver si coinciden con las disposiciones internacionales. Pero la J.I.F.E. juzga que no tiene los medios presupuestarios y humanos suficientes para emprender regular y sistemáticamente este análisis.

Como regla general, se puede constatar que los controles nacionales están muy por debajo de las exigencias mínimas de los tratados, sea por falta de personal cualificado y de recursos financieros, sea por falta de un servicio especializado en el control de estupefacientes o por la incapacidad técnica para crearlo.

Hay que racionalizar la evaluación y el sistema de inscripción (cuyos criterios son complejos) y flexibilizar la adaptación de las exigencias convencionales a las necesidades y capacidades de cada país.

Para aumentar la efectividad de la aplicación de la Convención de 1988, hace falta explorar la idea de la creación de un mecanismo de control bajo la forma de un Comité, integrado en la Comisión de estupefacientes.

- En cuanto al sistema de control del blanqueo y los desvíos de precursores y drogas sintéticas:

Se percibe la necesidad de estudiar los sistemas de distribución y prescripción lícitas y sus lazos con el abuso de drogas para evaluar la existencia de redes paralelas. El control de precursores y sustancias sintéticas debe ser aplicado por cada Gobierno de forma discrecional. En este campo falta un sistema adecuado de información. Para visualizar las transacciones sospechosas se instauró la obligación de notificación previa de

exportaciones entre los países exportadores, de tránsito e importadores. Quizás conviene imponer la adopción obligatoria del regimen simplificado de evaluaciones y autorizaciones de importación o exportación. A modo de ejemplo, se notan desvíos importantes de fentanil y benzodiacepina.

En cuanto al blanqueo de dinero, se tiene que pensar en la posibilidad de cambiar la carga de la prueba en lo que respecta al origen lícito de los productos. También se podría obligar a la declaración de transacciones sospechosas.

- *En cuanto a los informes y datos del P.N.U.F.I.D.:*

Se tiene que apoyar la utilización de sistemas de transmisión y de almacenamiento electrónicos de datos relativos a los estupefacientes. Los datos relativos a todos los aspectos del fenómeno de estupefacientes son, por lo general, insuficientes. La debilidad de la información en el campo es notable. Este conocimiento parcial hace que las estrategias y políticas también resulten parciales. Hay que armonizar la terminología y la recopilación de datos, así como mejorar la calidad de los informes aumentando la eficacia de su redacción. También se necesita simplificar los procedimientos y reducir los costos, intercambiar informaciones y permitir el uso de fuentes no oficiales con la indicación de éstas.

II. LA POLÍTICA ANTIDROGA DE LOS ESTADOS UNIDOS¹⁰⁹

A. GENERALIDADES

Aunque no cuenta con un papel definido por el derecho internacional en el sistema mundial de lucha contra la droga, es conveniente dejar un espacio a la política antidrogas de los Estados Unidos. Efectivamente, como en muchos otros temas, su influencia de hecho se ha desarrollado hasta volverse ineludible. La presencia y el peso en la escena global de su política en materia de lucha contra los estupefacientes resultan evidentes.

Estados Unidos es uno de los países del mundo donde el consumo se ha convertido en un problema con proporciones mayores. La drogadicción comienza a convertirse en un problema en su territorio a partir de mediados de la década de los setenta. La cocaína es el estupefaciente que genera, tanto por su consumo abusivo como por su tráfico, los mayores dificultades de salud pública y de criminalidad.

Como reacción, el gobierno desencadenó una verdadera lucha contra la droga y el narcotráfico. La lucha no se ha orientado

¹⁰⁹ Este capítulo se ha redactado con la siguiente bibliografía: en cuanto a los años ochenta, DEL OLMO R., *Las relaciones internacionales de la cocaína*, en *Nueva Sociedad*, n°130: *Drogas, sociedad y estado*, Caracas, marzo-abril 1994, p.126-143; BAGLEY B.M. y TOKATLIAN J.G., *Droga y dogma: la narcodiplomacia entre Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta y su proyección para los noventa*, en *Serie Documentos Ocasionales*, n°23, Revista del C.E.I.-Unianandes, Bogotá, sept.-oct.1991, p.3-17; y W.O.L.A. (Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington), *¿Peligro inminente? Las FF.AA. de Estados Unidos y la guerra contra las drogas*, 1993, Tercer Mundo Editores-C.E.I.-I.E.P.R.I., Bogotá (249 pg); y, en cuanto a los años noventa, FRANCO A. y MORA F.O., *El futuro de América Latina en la política exterior estadounidense*, en *Colombia internacional*, Revista del C.E.I.-Unianandes, n°27, julio-sept.1994, Bogotá, p.19-20. También se puede añadir UPDADE (publicación del W.O.L.A.), *Una política equivocada: la guerra de los Estados Unidos contra la producción de narcóticos en los Andes*, en *Colombia internacional*, Revista del C.E.I.-Unianandes, n°5, Bogotá, enero-marzo 1989, p.36-38; TOKATLIAN J.G., *Drogas y relaciones América Latina - Estados Unidos: reflexiones críticas*, en *Colombia internacional*, Revista del C.E.I.-Unianandes, n°7, Bogotá, julio-sept.1989, p.17-21; REINA M., *Economía política y estrategia antidrogas: ¿un esfuerzo fallido?*, en *Colombia internacional*, n°8, Bogotá, oct.-dic.1989, p.12-16; VASQUEZ CARRIZOSA A., *La conferencia de presidentes de Cartagena para la lucha antinarcóticos*, en *Análisis político*, Revista del I.E.P.R.I., n°9, Bogotá, enero-abril 1990, p.87-91; RENSSELAER W.LEE III, *El laberinto blanco. Cocaína y poder político*, CEREC, Bogotá, 1992, p.309-327.

principalmente hacia la reducción de la demanda, por ejemplo mediante medidas de prevención del consumo y de salud pública. Eso puede parecer paradójico en relación con la importancia del problema de demanda pero es en realidad una elección estratégica. Se ha otorgado la prioridad a la represión de la oferta de estupefacientes, es decir, a la política represiva en los países productores de las plantas de las cuales se extraen drogas, así como a la defensa de las fronteras federales. A modo de ejemplo, el presupuesto de la lucha antidrogas de la Administración Bush se repartía, en el período 1989-1990, en alrededor del 70% para el control de la oferta y la prohibición y alrededor del 30% para la reducción de la demanda.

Por ser la región productora más cercana y por tanto la que más podía perjudicar a la seguridad nacional, América Latina y la región andina han sido considerados como el blanco por excelencia de las estrategias norteamericanas. La política represiva por razones defensivas orientada a la zona andina, se ha materializado en instrumentos tales como los esfuerzos de erradicación de plantas ilegales, los programas de sustitución de cultivos ilícitos y las acciones de destrucción de laboratorios de procesamiento de drogas. Finalmente, la respuesta ha consistido en proporcionar soluciones militares a problemas complejos de índole socioeconómica.

Como se ha aludido en el anterior párrafo, el concepto de 'seguridad nacional' es central para acercarse a la doctrina estadounidense de lucha antidrogas. Responde a un experimentado sentimiento de amenaza y ha desembocado en una verdadera 'guerra a las drogas' o 'conflicto de baja intensidad'¹¹⁰, desde

¹¹⁰ El concepto estadounidense de 'conflicto de baja intensidad' hace referencia a una acción militarizada que vincula actividades de contrainsurgencia con la lucha antidrogas, considerando la relación existente estos dos fenómenos (ver el punto sobre la 'narcoguerrilla' en el segundo título). "Es la confrontación político militar comprendida entre Estados contendores o grupos por debajo de la guerra convencional, pero por encima de la competencia normal, rutinaria y pacífica entre Estados. Normalmente forma parte de grandes luchas ideológicas. La guerra de baja intensidad comprende desde la guerra subversiva hasta el empleo de la fuerza armada. Se conoce por el empleo de varios medios, incluyendo instrumentos políticos, militares, económicos e informáticos". W.O.L.A., *op.cit.*, p.247-248 y 89-93.

principios de los años setenta. Esto ha significado la militarización de la lucha antidroga, así como la asignación a la misma de una alta partida presupuestaria.

La tradicional percepción del gobierno norteamericano ha sido que el fenómeno interno del consumo y la demanda de drogas es un problema externo, radicado en los países productores y por lo tanto es responsabilidad de los distribuidores y traficantes extranjeros. En el caso concreto de la cocaína, de ciudadanos latinoamericanos que la introducen a ese país. Al considerar el diagnóstico de Washington que los orígenes del problema se encuentran en el lado de la oferta, es decir, en los centros latinoamericanos y caribeños de cultivo, procesamiento y transporte, la estrategia tiene que ser la supresión de la fuente. Siguiendo esta lógica para eliminar el consumo hay que comenzar por eliminar la oferta. En consecuencia, la primera meta de la política exterior de Estados Unidos en materia de control de estupefacientes ha sido la reducción de la oferta; es decir, reducir la cantidad de drogas ilícitas que se cultivan, procesan y consumen en el mundo. Esta política ha desembocado en la guerra a las drogas y sus diferentes estrategias.

B. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS HACIA LA REGIÓN ANDINA DESDE PRINCIPIOS DE LOS AÑOS OCHENTA

1. La opción de la Administración Reagan

La preocupación fundamental del Presidente Ronald Reagan era la amenaza de la cocaína y por lo tanto los países de la región andina. Como únicos cultivadores, procesadores y productores de esa droga, se convirtieron en el principal objeto de atención y preocupación de su gobierno en materia de drogas. Para lograr sus fines, su administración dio prioridad, desde mediados de los ochenta, a la destrucción de las plantas de donde proceden las drogas ilícitas, con vistas a reducir de esta manera la cantidad de drogas que entran en los Estados Unidos.

Un giro clave de la política exterior del gobierno norteamericano frente a la cocaína se instrumentaliza a mediados de los ochenta. Se fortalece la doctrina de 'conflicto de baja intensidad' dirigida fundamentalmente a examinar el problema de la insurgencia pero donde se inserta el combate a las drogas. El presidente Reagan firma en abril de 1986 la directiva n°221 de seguridad nacional donde califica al narcotráfico de 'amenaza a la seguridad nacional' y autoriza la participación de las Fuerzas Armadas en el extranjero. Este último punto se concreta en julio de 1986 con la operación 'Blast Furnace' ('horno estallado') en Bolivia. Fue la primera vez en la que se utilizó directamente el ejército americano para apoyar una operación bilateral antidrogas. Por su parte, la 'Ley antidrogas' de 1986 insiste en dar prioridad al control de la oferta endureciendo las medidas a tomar y aumentando la participación de las Fuerzas Armadas en las operaciones antidrogas.

Además, el llamado 'proceso de certificación'^{III} estipula que la concesión de la asistencia económica se efectuará en función de la actividad efectiva de control del país beneficiario en materia de lucha contra la droga. Se establece una relación entre la cooperación de los países fuente (productores y de tránsito) con Estados Unidos para controlar el tráfico y la posibilidad de que sean elegidos para obtener ayuda externa, y, en algunas circunstancias, para lograr beneficios comerciales. El procedimiento prevé que el presidente americano retenga al comienzo de cada año fiscal el 50% de la ayuda externa asignada a un país determinado hasta que certifique que ese país está cumpliendo con los compromisos adquiridos con Estados Unidos. En otras palabras, si un país está incumpliendo las metas acordadas con Washington para controlar el tráfico de drogas, puede perder la asistencia económica y militar y ser blanco de sanciones comerciales y recortes en créditos y préstamos de los bancos de desarrollo multilaterales.

^{III} Cfr. segundo título, capítulo segundo, punto II.C.1.

Al estimarse necesario, por el Congreso americano, ampliar el espectro de acción, se lanza en abril de 1987 en Bolivia y Perú la operación 'Snowcap' ('casco polar') como continuación de la operación precedente y como antecedente de lo que sería la 'Iniciativa Andina'. En esta ocasión se suprimiría el abastecimiento de la cocaína a través del desarrollo de los servicios de inteligencia, destrucción de laboratorios, control de precursores químicos y prohibición de la cocaína, pero con la finalidad, ya no sólo de interrumpir y reducir la producción y transporte de cocaína desde América Latina, sino también de suministrar asesoramiento y entrenamiento a los cuerpos de seguridad de los países implicados. Se llevó a cabo con el empleo de tácticas paramilitares lo que corresponde con la posición que se estaba imponiendo en Estados Unidos de vincular la misión antidrogas con la misión contrainsurgente.

De esta manera se practicó y consolidó la 'Estrategia Andina' a lo largo de 1988. De acuerdo con su percepción y diagnóstico, Washington impone exigencias unilaterales. Para Bolivia la principal meta es la erradicación voluntaria de los cultivos de coca, estipulada en hectáreas precisas por año. En el caso de Perú, se ordena una presencia de seguridad en las áreas de cultivo y elaboración de pasta base para que la erradicación forzosa pueda cumplirse. En Colombia hay que inmovilizar a los traficantes y colaborar en el fortalecimiento de los sistemas legal y judicial, incluyendo métodos más efectivos de seguridad para la Corte Suprema de Justicia. A Venezuela le corresponde vigilar sus fronteras, y en especial la colombiana, por lo cual se le concede asistencia militar y equipos para la creación de comandos militares fronterizos que permitan contener el tráfico de drogas, el contrabando y los grupos subversivos. A Ecuador también le corresponde la vigilancia y la creación de comandos policiales de aduanas, marítimos y ribereños, para impedir especialmente el ingreso de precursores químicos.

2. La estrategia de la Administración Bush

El 'Plan Bennett' conocido también como 'Estrategia nacional de control de drogas' presentado por el Presidente George Bush en septiembre de 1989 incrementa la escalada en la guerra a las drogas y el apoyo de las Fuerzas Armadas estadounidenses a los organismos de represión en los países del continente americano. Dentro de las iniciativas internacionales se otorga asistencia militar únicamente a los países relacionados con la producción ilícita de cocaína.

La estrategia descrita desembocará en el transcurso de 1989 en la 'Iniciativa Andina', diseñada para aumentar la asistencia militar, económica y de aplicación de la ley en Bolivia, Colombia y Perú con un costo de 2.200 millones de dólares en cinco años. Entre otras medidas, el secretario de Defensa declaró en septiembre de 1989 que la detección y lucha contra la producción y el tráfico ilegal de drogas se transformaba, para el Departamento de Defensa, en una misión de alta prioridad en seguridad nacional, al emitir la 'National Defense Authorization Act', que permitía al Pentágono asumir el papel principal en las operaciones antidrogas. El primer ensayo fue la operación 'Causa Justa' en diciembre de 1989, para capturar al general Noriega y enviarlo a Estados Unidos. A continuación se intentó, en enero de 1990, aunque sin éxito por las reacciones en contra, el bloqueo naval de Colombia.

A raíz de la celebración de la Cumbre de los presidentes de Estados Unidos, Bolivia, Colombia y Perú en febrero de 1990, se preparó el escenario para desarrollar la 'Iniciativa Andina'. En el encuentro, cada uno de los presidentes insistió en puntos distintos. Así, Bolivia y Perú dieron prioridad a la tesis de 'coca por desarrollo', la sustitución de la economía de la coca, la protección a campesinos, productores y el desarrollo social. Colombia planteó el restablecimiento de los precios del café y otras materias primas así como el fortalecimiento de su economía lícita. Estados Unidos, en cambio, dio mayor importancia a la

prohibición, la destrucción y sustitución de cultivos de coca y la represión y militarización de la guerra contra las drogas. La 'Declaración de Cartagena', documento final de la cumbre presidencial, trata de integrar los diferentes aspectos, pero al poco tiempo se pudo constatar que la prioridad la tendría la asistencia militar, cuyos instrumentos habían sido diseñados con anterioridad, y en especial la figura de la certificación.

El plan militar presentado en marzo de 1990 refuerza el suministro de inteligencia y planificación estratégica para las Fuerzas Armadas de las naciones andinas a las que se asignó la tarea de llevar a cabo las operaciones antidrogas.

Por todo lo expuesto, así como por el incremento de los presupuestos para ayuda militar, se puede observar, a partir de la 'Iniciativa Andina', un cambio en la política internacional de drogas de la Administración Bush, de una estrategia de aplicación de la ley a una estrategia militar donde se utilizan cada vez más las operaciones encubiertas con lo que se hace difícil saber en qué consiste la política exterior, ya que la retórica no siempre coincide con la práctica.

Al poco tiempo, esta estrategia militar se extendería más allá de la región andina, al convertirse en un ambicioso plan regional (que igualmente cubre a América Central). Como muestra, el presupuesto del Pentágono para la guerra a las drogas llevada por sus militares ha aumentado de 439 millones de dólares en 1989 a 1.200 millones para 1992.

Sin embargo, se observa a partir de 1991 en el seno del Congreso (a pesar de su anterior papel impulsivo) una serie de resistencias que cuestionan la viabilidad de la 'Estrategia Andina'. Este cuestionamiento se efectúa sea porque este punto entra en conflicto con otros temas de la agenda de política exterior, sea por motivos de política doméstica, pero con frecuencia también por no haber logrado la meta inicial de reducir la cantidad de cocaína que ingresa a Estados Unidos y

cuestionar la efectividad del enfoque dirigido a reducir la oferta en la fuente. De hecho, a pesar de esta masiva y costosa 'cooperación' de los Estados Unidos con la región andina en materia de lucha contra la droga, los resultados efectivos no son muy alentadores: no se notan mejoras en el sentido de una reducción del consumo y tráfico de estupefacientes.

Una segunda cumbre de presidentes se reunió en San Antonio, Texas, en febrero de 1992. No aportó novedades sino que amplió la 'Estrategia Andina' a otros países de la región (México, Ecuador, Venezuela). El mismo año, el Congreso norteamericano aprobó una ley de reducción drástica de la asistencia militar y económica para los países andinos. Desde ese momento se buscaría un enfoque multilateral con mayor participación latinoamericana y se plasmaría el tema ya no tanto como un problema de seguridad nacional sino como de seguridad regional.

Mientras tanto, alrededor del año 1990, el contenido de la agenda internacional está sufriendo transformaciones y los Estados Unidos no son ajenos a este movimiento. Poco a poco se da prioridad al control del blanqueo de dinero procedente del narcotráfico, por ejemplo gracias a la multiplicación de los esfuerzos para legislar a fin de tipificar como delito las actividades relacionadas con el blanqueo de efectivos.

3. La política de la Administración Clinton

Más recientemente, la propuesta al Congreso de la 'Estrategia nacional de control de las drogas' de William Clinton contiene indicaciones acerca de las orientaciones de su administración. La nueva política antidrogas no tiene planeado innovar. No obstante, se incluyen algunas políticas que difieren levemente de las impulsadas por las administraciones anteriores. Se hace énfasis en la reducción de la demanda de drogas mediante la prevención, el tratamiento y la educación, pero sin que esto implique que se abandone la incidencia fundamental de la estrategia de reducción de oferta.

En otras palabras, la Administración Clinton no acepta que las opciones de reducción de oferta y demanda sean excluyentes. Por el contrario, sostiene que su complementariedad es lo que permite enfatizar el control de la demanda sin que se sacrifique la oferta. Esto no cambia mucho las cosas desde el punto de vista de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, pero sí incorpora la importancia que tiene la lucha contra el consumo en la lucha global contra el narcotráfico, tal como lo han sostenido los mandatarios de los países andinos. Un alto porcentaje de los 1.000 millones de dólares de aumento solicitados por Clinton en el presupuesto de 1995 para programas de reducción de demanda y de oferta tenía que destinarse a la prevención, el tratamiento y la educación.

Otro aspecto de la nueva política tiene el potencial de afectar negativamente las relaciones de los Estados Unidos con los países andinos. Consiste en aplicar con mayor fuerza la prohibición de la producción de drogas en los países productores y abandonar paulatinamente la actividad de prohibición del tránsito hacia los Estados Unidos: esto significa un fortalecimiento de las actividades represivas sobre los territorios productores y una reducción de las acciones represivas entre las zonas productivas y Estados Unidos. El presupuesto para 1995 solicitado por la Administración Clinton para cubrir los gastos de esta rúbrica plantea una reducción de 94,3 millones de dólares con relación a 1994, lo cual implica que este país busca trasladar aún más la responsabilidad de detener el tráfico en la fuente. Es indudable que si las acciones de los países andinos no se ajustan a las expectativas de Washington, y si Clinton se enfrenta a presiones del Congreso y de la opinión pública por el fracaso de su política antidrogas, este nuevo mecanismo de prohibición en la fuente es ideal para imputar la culpabilidad de los fracasos de la estrategia a los países productores y salvar rápidamente la responsabilidad de la administración.

Finalmente, la estrategia americana otorga una importancia sin precedentes a la investigación y condena de los narcotraficantes

a través del aparato judicial de los países productores. Para garantizar la efectividad de esta política, Washington planea destinar ayuda para fortalecer las instituciones judiciales de los países productores y establecer procedimientos que permitan la cooperación judicial en asuntos probatorios en aquellos procesos que sigan en contra de narcotraficantes. Esta parte de la estrategia ha cobrado una importancia fundamental en las relaciones de Estados Unidos con Colombia después de que la Asamblea Constitucional de ese país aboliera definitivamente la extradición de sus nacionales para que fuesen juzgados en juzgados estadounidenses.

En el anexo n°3, se pueden contemplar dos cuadros que reflejan el reparto del presupuesto global norteamericano de lucha contra el narcotráfico para 1995 y 1996 y las proyecciones para 1997. En el primer cuadro se visualiza claramente la concentración de los gastos para Bolivia, Colombia y Perú, muy por delante de cualquier otra región productora de estupefacientes y en el segundo cuadro se nota la preponderancia de los gastos represivos.

C. BREVE CONCLUSIÓN

Como se ha podido apreciar, el enfoque privilegiado por Estados Unidos en materia de lucha contra las drogas y el narcotráfico tiene un impacto decisivo sobre el resto del mundo y especialmente sobre América Latina y la región andina. Esta parte consagrada a la política estadounidense en cuanto a los estupefacientes era el indispensable complemento de la exposición relativa al marco internacional legal de lucha contra las drogas.

CONCLUSIÓN

Aquí se finaliza el contexto global del fenómeno de los estupefacientes que pasó revista primero a su tipificación y localización geográfica, luego a sus facetas y finalmente al marco legal de lucha a nivel internacional. Con estos tres elementos previos que fijan el cuadro general, se puede entrar a estudiar el propio tema de la investigación. Dos etapas van a caracterizar la posterior presentación. La primera parte se centra en proporcionar las informaciones necesarias para la comprensión de la realidad colombiana en materia de narcotráfico y estupefacientes y de lucha contra los mismos. La segunda parte detalla la política de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga, específicamente hacia Colombia.

TÍTULO SEGUNDO

**EL NARCOTRÁFICO Y
LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS
EN COLOMBIA**

INTRODUCCIÓN

A diferencia de Perú y Bolivia, el cultivo de la hoja de coca para su uso tradicional nunca ha sido autorizado en Colombia, debido a la escasa población indígena en su territorio. En los dos países vecinos, a ciertas plantaciones de coca se les ha otorgado una autorización para cubrir la demanda relacionada con el consumo tradicional legalizado. Sin embargo, la mayoría de las hojas de coca cultivadas sirven para la transformación en pasta base y luego en cocaína. Bolivia y Perú se han convertido en los dos principales países donde se produce ilícitamente la coca. La capacidad cultivadora de Colombia se ha desarrollado principalmente a raíz de la necesidad de su industria narcotraficante. Y esto hasta llegar a ser actualmente la segunda fuente mundial de hojas de coca, *ex aequo* con la oferta boliviana, tras haber sido durante varios años la tercera fuente justo detrás de Bolivia.

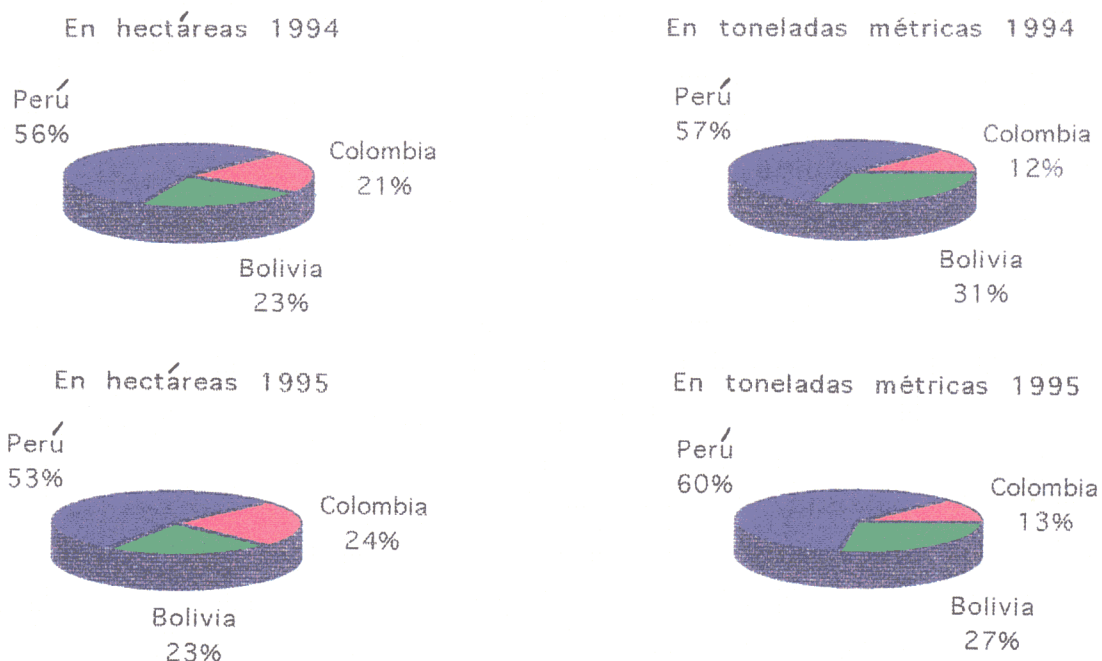
Para ilustrar esta realidad, las cifras son muy elocuentes. Según las fuentes norteamericanas autorizadas, el reparto de superficies productivas era, en 1994, de 115.300 hectáreas en Perú, 48.100 ha en Bolivia y 44.700 ha en Colombia y, en 1995, de 115.300 ha en Perú, 48.600 ha en Bolivia y 50.900 en Colombia¹. La proporción ocupada por Colombia en la producción mundial de hojas de coca oscila entonces entre el 20% y el 25%. Para visualizar la evolución paralela de los tres mayores productores de coca entre 1987 y 1995, remitirse al cuadro 'Andean coca cultivation 1989-1995' que figura al final de la presente introducción.

La producción estimada en toneladas métricas matiza las anteriores cifras de participación colombiana en la producción de hojas de coca: en 1994, Perú 165.300 tm, Bolivia 89.800 tm, Colombia 35.800 tm; en 1995, Perú 183.600 tm, Bolivia 85.000 tm,

¹ El anexo n04-A 'Illicit Drug Cultivation 1987-1995' permite visualizar la distribución mundial del cultivo de drogas ilícitas (opio, coca y cannabis) y su evolución entre 1987 y 1995.

Colombia 40.800 tm². En porcentaje esto representa alrededor de 60% para Perú, 28% para Bolivia y 12% para Colombia, proporción que es constante desde varios años, como se refleja en el cuadro anexo. La diferencia se explica por la variedad del arbusto boliviano y peruano cuyos rendimientos son mayores que los de la cosecha colombiana.

Producción andina de hojas de coca



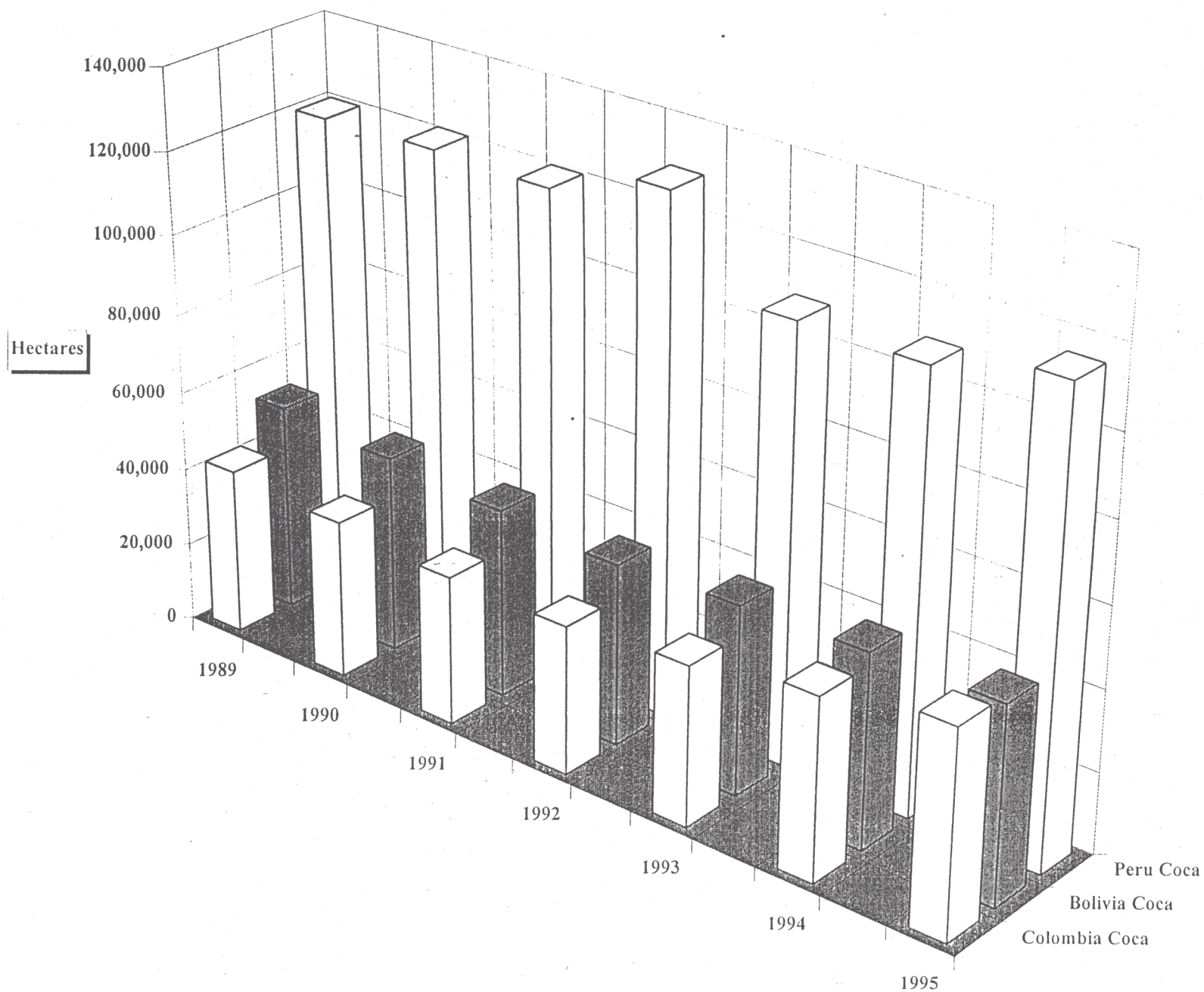
A partir de estas distinciones tradicionales fundamentales, la diferencia entre estos tres países consiste en que Bolivia y Perú se dedicaron al cultivo de la hoja de coca (aumentando sus superficies ilegalmente plantadas) y accesoriamente a la transformación en pasta base, mientras que Colombia adquirió su especificidad y especialización principalmente en la actividad de procesamiento de cocaína, sea a partir de pasta base, sea desde la materia prima. Después apareció también una producción de otras plantas y estupefacientes ilegales. En consecuencia, el

² El anexo n04-B 'Estimated Worldwide Potential Illicit Drug Net Production 1987-1995' permite acercarse a una estimación de la producción mundial neta potencial de drogas ilícitas entre 1987 y 1995.

país se enfrenta a una situación muy peculiar y única en cuanto a la presencia de organizaciones delictivas en su territorio. Los cárteles colombianos se han organizado de manera óptima para coordinar la elaboración de las mercancías estupefacientes y distribuir las en los países consumidores. A continuación se explicita el conjunto de características que permite comprender la ventaja comparativa adquirida por Colombia en materia de narcotráfico.

De hecho, en esta parte se estudia detenidamente la peculiar situación interna de Colombia en materia de narcotráfico. Esto necesita que se presente primero el panorama político colombiano. Las características tanto económicas como sociales se abordan en el siguiente punto, indicando cuál es la situación general antes de presentar los aspectos económicos y sociales del narcotráfico. En segundo lugar es imprescindible considerar el fenómeno del narcotráfico en este país: ¿cómo se presenta, de manera detallada, la producción colombiana de estupefacientes?, ¿cuáles son las especificidades de la clase narcotraficante colombiana y cómo se ha organizado?, ¿cuál es su relación con la sociedad civil colombiana, con la insurgencia, etc? Estas indicaciones permiten entender cómo se hace efectiva la inserción del narcotráfico en la escena política y el Estado colombiano, tanto de manera violenta como de manera insinuada. Por tanto, se aclaran los términos de violencia, corrupción e impunidad y las realidades que cubren estas palabras. Tras este trabajo de identificación, se presentan las sucesivas estrategias gubernamentales de lucha contra el narcotráfico desde mediados de los años setenta hasta mediados de los años noventa, con la presentación paralela de la influencia estadounidense en la materia. Un momento clave en la política colombiana frente a las drogas es la adopción de una nueva Constitución en 1991 y la subsiguiente revisión estratégica que conlleva. Finalmente, se intenta ver como se conducen las políticas de lucha contra el narcotráfico y los estupefacientes a lo largo de los veinte últimos años, concentrándose en el replanteamiento efectuado desde principios de los años noventa.

Andean Coca Cultivation 1989-1995



Fuente: United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report, Washington, marzo 1996.

CAPÍTULO PRIMERO LA SITUACIÓN POLÍTICA Y EL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

I. EL PANORAMA POLÍTICO COLOMBIANO

El presente estudio privilegia un período de tiempo reciente (1980-1995) que, para su comprensión, necesita las aclaraciones de eventos cronológicamente anteriores.³

Tras un siglo XIX marcado por una sucesión de guerras civiles más o menos generalizadas entre partidarios del liberalismo y el

³ Para completar esta información básica, remitirse a estas referencias: Sobre las guerras civiles y la Violencia: SANCHEZ GOMEZ G., *Guerre et politique dans la société colombienne*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n098, Notes et études documentaires, n04922, París, 1990, p.31-48; Sobre la situación de los años cincuenta a ochenta: PIZARRO E., *Colombie: entre démocratie et autoritarisme*, en *Amérique latine*, n021, C.E.T.R.A.L., París, enero-marzo 1985, p.5-11; Sobre las elecciones de 1982: GILHODES P., *Les élections colombiennes de mars et mai 1982*, en *Problèmes d'Amérique latine* n067, Notes documentaires n04707-4708, París, 1983, p.35-68; Sobre la situación a principios de los años ochenta: PECAUT D., *Colombie: une démocratie à la croisée des chemins*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n067, Notes documentaires n04707-4708, París, 1983, p.3-33; Sobre la situación a mediados de los años ochenta y las elecciones de 1986: PECAUT D., *Crise, guerre et paix en Colombie*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n084, Notes et études documentaires n04835, París, 1987, p.3-28; Sobre las elecciones de 1986: GILHODES P., *Les élections colombiennes de 1986: contexte, résultats, perspectives*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n084, Notes et études documentaires n04835, París, 1987, p.29-44; Sobre la complicación de la situación tras las elecciones de 1987: PECAUT D., *Colombie: au-delà du point de non-retour?*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n086, Notes et études documentaires n04850, París, 1987, p.3-22; Sobre las administraciones de Turbay, Betancur y Barco: CAMACHO GUIZADO A., *Una década de conflictos sociopolíticos*, en *Situación Latinoamericana: Colombia, evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los ochenta*, Fundación C.E.D.E.A.L., Madrid, 1993, p.135-167; Sobre las elecciones de 1990: BLANQUER J.M., *Les élections colombiennes en 1990*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n098, Notes et études documentaires n04922, París, 1990, p.49-72; PINZON DE LEWIN P. y LLORENTE M.V., *Les élections de 1990 en Colombie: continuité et ouverture*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n02, Nueva serie, París, julio-sept. 1991, p.77-86; Sobre la Constitución de 1991: BLANQUER J.M., *Colombie: la nouvelle Constitution*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n07, Nueva serie, París, oct.-dic. 1992, p.83-97; CEPEDA ESPINOSA M.J., *Colombie: la nouvelle Constitution, un bilan provisoire*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n016, Nueva serie, París, enero-marzo 1995, p.3-26; Sobre el constitucionalismo: DUHAMEL O., *Droit constitutionnel et politique*, chap.32: *Le constitutionnalisme contre la violence: la Colombie*, Seuil, París, 1994, p.625-649; Sobre el bipartidismo: GARCIA DUARTE R., *Colombie: bipartisme, entre fidélités traditionnelles et redéfinition de l'identité politique*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n016, París, enero-marzo 1995, p.27-40; Sobre el proceso de paz: BEJARANO J.A., *Colombie: rétrospective de la politique de paix*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n016, París, enero-marzo 1995, p.41-59.

conservadurismo, la vida interior colombiana es relativamente poco perturbada durante la primera parte del siglo XX, aunque sufre las repercusiones negativas de la crisis económica de los años treinta. De todos modos, el escenario político está determinado por la bipolaridad de las lealtades familiares y regionales hacia el Partido Liberal o hacia el Partido Conservador, lo que da lugar a un sistema de clientelismo pronunciado.

La siguiente mitad del siglo se inaugura con sangrientos disturbios iniciados a raíz del asesinato en abril de 1948 del dirigente liberal y populista Jorge Eliecer Gaitán, cuya popularidad era considerable. La explosión de motines populares, dirigida esencialmente contra los conservadores, fue seguida por una fuerte represión de las fuerzas armadas. Durante varios días, este movimiento extremo iniciado en Bogotá ('bogotazo') se extendió al conjunto del país. A pesar de la rápida vuelta a un orden muy relativo, comienza entonces un período de peculiar violencia, marcada principalmente por las disensiones entre conservadores y liberales y denominada precisamente 'la Violencia' (1948-1953).

En junio de 1953, el golpe de estado del General Gustavo Rojas Pinilla lleva consigo la irrupción directa de las fuerzas armadas en la vida pública, así como una mejora en el sentido de la pacificación. A partir de 1956, la unanimidad de los principales dirigentes liberales y conservadores se realiza en contra del régimen militar. En 1957, se logró el esbozo por los primeros de un Frente Nacional, así como la retirada del segundo.

El pacto constitucional del Frente Nacional preveía de 1958 a 1974 una alternación de liberales y conservadores a la Presidencia y un reparto equitativo de los cargos y mandatos entre los dos partidos en la administración pública, el Parlamento, los gabinetes ministeriales, los gobiernos locales, el poder judicial, etc., al servicio de una misma política.

El Presidente liberal Alfonso López Michelsen (1974-1978), en lugar de poner término -como tenía derecho hacerlo- a un pacto que bloqueaba completamente la vida política colombiana, se esforzó por fortalecerlo en los hechos, haciendo entrar ministros conservadores en su gobierno y en los principales empleos públicos, e intentando institucionalizar la paridad política entre los dos partidos. El siguiente Presidente liberal Julio César Turbay Ayala (1978-1982) adoptó una política idéntica a la de su predecesor. Durante este período, los votos reflejaban la hegemonía de los dos grandes partidos y ratificaron el sistema instalado. La consecuencia fue la introducción de un bloqueo institucional que impedía tanto cualquier dinámica participativa como la representación efectiva de la evolución de las relaciones de fuerza políticas. El abstencionismo masivo indica que la población votante tenía conciencia del carácter formal del juego electoral y de su poca influencia en sus problemas cotidianos. Otra consecuencia del sistema bipartidista fue la marginalización de una parte significativa de la población nacional que se reconoció en la oposición izquierdista, provocando el surgimiento de movimientos guerrilleros muy activos frente al poder establecido.

En 1982, el candidato conservador Belisario Betancur Cuartas ganó las elecciones. Bajo su gobierno se inició un diálogo con la importante oposición guerrillera izquierdista pero, al final del mandato, se tuvo que reconocer el fracaso del proceso de paz iniciado. Otro tema abordado por el Gobierno Betancur fue la lucha contra el narcotráfico y los cárteles de la droga. Esta cuestión, como se analiza más adelante, se venía manifestando desde mediados de los setenta, con la existencia de un núcleo de narcotraficantes radicado en la ciudad de Medellín. En 1984, el llamado 'cártel de Medellín' ofreció abrir negociaciones con las autoridades. Proponía dismantelar sus instalaciones, repatriar sus dólares ilícitos para invertirlos en actividades productivas y pagar la deuda externa del país, a cambio de una amnistía y la anulación del tratado firmado en 1979 con Estados Unidos que permitía extraditar a los traficantes reclamados por la justicia

de este país, términos que Betancur rechazó. El Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla fue entonces encargado de desencadenar una ofensiva que consistía en denunciar las personalidades comprometidas en el tráfico y lanzar importantes operaciones de desmantelamientos e incautaciones. La reacción de los traficantes no se hizo esperar: a finales de abril de 1984 Lara Bonilla fue asesinado por pistoleros a sueldo. Consecuentemente, el presidente decidió ratificar el tratado de extradición y cuatro traficantes fueron inmediatamente entregados a las autoridades norteamericanas. En noviembre de 1985 tuvo lugar la ocupación del Palacio de Justicia por el movimiento de guerrilla M-19 y su asalto por las Fuerzas Armadas, que dio lugar a un masacre en el cual perdieron la vida varios magistrados.

El liberal Virgilio Barco Vargas asumió la Presidencia entre 1986 y 1990 y prosiguió la política emprendida por su predecesor. Esta decisión fue seguida de varios actos violentos por parte de los traficantes contra personalidades que solían denunciar a cómplices de los grupos de criminalidad organizada. A raíz de esta ola de atentados, los jueces de la Corte Suprema declararon anticonstitucional el tratado de extradición en diciembre de 1987. Mientras tanto, el país gozó de una coyuntura económica favorable. Era la época del decreto que permitía depositar dinero en las ventanillas del Banco del Estado sin justificar su procedencia ('ventanilla siniestra'). Sin embargo, en el campo social, las condiciones de vida de la población siguieron empeorando. En este contexto la violencia volvió a tomar medidas importantes: asesinatos de políticos y personalidades independientes y masacres o violencias de campesinos. Nuevamente la administración buscó alcanzar un plan de paz con los movimientos guerrilleros.

La campaña para las siguientes elecciones fue mancillada por el asesinato, en agosto de 1989, de Luis Carlos Galán, fundador del 'Nuevo Liberalismo' y candidato presidencial muy estimado. Su sucesor, César Gaviria Trujillo, liberal, fue elegido a la Presidencia para el período de 1990 a 1994, que fue muy propicio

a una evolución de la cosa pública. De hecho, la iniciativa de organizar la convocatoria de una Asamblea Constituyente llevó a la adopción de una nueva Ley Fundamental. La anterior Constitución, muy centralizadora y conservadora, databa de 1886. El proceso de renovación constitucional fue muy apoyado por los ciudadanos.

La población había tenido que pronunciarse acerca de la oportunidad de redactar una nueva constitución durante las elecciones presidenciales de mayo de 1990: 5.236.863 votos afirmativos se impusieron frente a 230.980 opiniones negativas. La elección de los 70 miembros de la Asamblea Constituyente se realizó el 7 de diciembre del mismo año. El Partido Liberal obtuvo 25 elegidos y la tendencia conservadora 20. La Constituyente resultó abierta a miembros de antiguas agrupaciones guerrilleras (el M-19 reconvertido en partido político obtuvo 19 escaños y, adicionalmente a los 70 previstos, dos escaños fueron atribuidos al Ejército Popular de Liberación transformado en partido político bajo el nombre de 'Esperanza, Paz y Libertad', mientras que dos escaños sin derecho a voto fueron otorgados a otras dos guerrillas). También la integraron dos representantes indígenas, dos activistas de la Unión Patriótica (movimiento marxista) y dos personas de la Unión Cristiana.

La Constituyente fue un instrumento de diálogo entre los diversos sectores de la sociedad colombiana, varios de los cuales habían sido marginalizados hasta entonces. Los debates de la Asamblea tuvieron lugar del 5 de febrero al 4 de julio de 1991. La nueva Constitución, proclamada al final de este período, consagra la democracia participativa, la descentralización, la reforma del sistema político y judicial y la apertura económica.

En las elecciones de 1994 triunfó el candidato liberal Ernesto Samper Pizano, quien ha enfocado su administración hacia la mejora de la política social. Su gobierno tiene que enfrentarse en la actualidad a graves ataques acerca de una supuesta financiación de la campaña electoral con dinero del narcotráfico.

De manera general, varios elementos caracterizan la evolución del escenario político colombiano. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, la cultura política colombiana está caracterizada por la continuidad de los procesos electorales, la existencia de instituciones democráticas durante un largo tiempo y una muy escasa temporada dictatorial. Sin embargo, la experiencia de la democracia fue complicada por el bipartidismo y sus consecuentes clientelismo y corrupción, así como por las dos trabas mayores que son la guerrilla y el narcotráfico, que implicaron un enorme grado de violencia política.

La persistencia del bipartidismo es una característica básica del sistema político colombiano. La existencia del Partido Liberal y del Partido Conservador como únicas fuerzas políticas durante varias décadas conllevó un sistema de fidelidad partidista conocido como clientelismo. Cada uno de los dos partidos cuenta con una red de clientelas locales y estables que tiene sus raíces en una subordinación económica y social. El clientelismo se caracteriza por una corrupción establecida que asegura la fidelidad a una u otra tendencia. La nueva Constitución intentó reformar este sistema reduciendo las posibilidades de corromper a la población en su elección política. El debilitamiento de las fidelidades tradicionales está influyendo en la transformación de la escena política, permitiendo la ascensión de tendencias nuevas pero todavía muy escasas. Se trata de movimientos insurgentes⁴ convertidos en grupos políticos de izquierda, como la Unión Patriótica (nacido del acuerdo de paz firmado en 1986 entre el Gobierno Betancur y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - F.A.R.C.) y el M-19 (nacido del segundo acuerdo de paz concluido en 1990 entre el Gobierno Barco y la guerrilla M-19). En el siguiente capítulo se aborda brevemente la insurgencia guerrillera, así como sus lazos con el narcotráfico. El estudio se concentra sobre el narcotráfico, que se ha convertido en el otro elemento perturbador de la democracia colombiana.

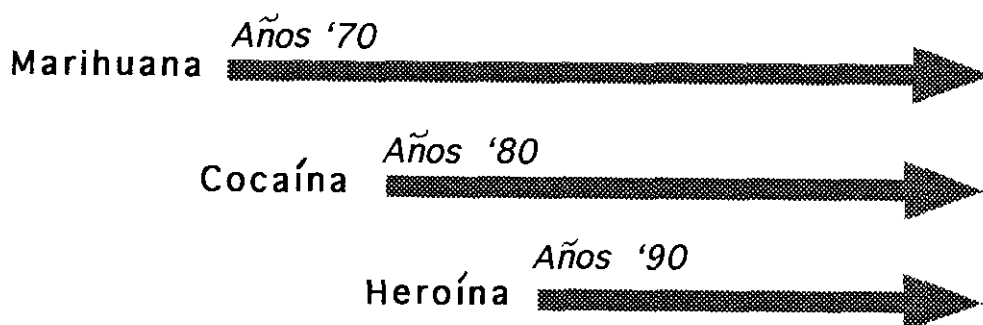
⁴ Para una explicación de las guerrillas colombianas, referirse, en el presente capítulo, al punto II.D 'La narco guerrilla'.

II. EL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

A. LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS Y LA PRODUCCIÓN DE ESTUPEFACIENTES

La importancia de Colombia en el cultivo, procesamiento y tráfico de estupefacientes data de mediados de la década de los setenta. Esta producción se caracteriza por su diversificación. De hecho, tras el boom de la marihuana en los setenta, la industria ilícita colombiana se orientó hacia la coca y la cocaína durante la década de los ochenta, drogas a las cuales se añadieron la amapola y la heroína en los años noventa.

Diversificación de la producción colombiana de drogas



Durante los años sesenta y setenta, los cultivos de marihuana preexistentes empezaron a ser explotados por narcotraficantes. Su crecimiento fue tan notable que se llegó a hablar de 'bonanza marimbera'. En consecuencia, en 1979, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (A.N.I.F.) -cuyo director era el actual Presidente Ernesto Samper Pizano- promovió un debate acerca de la legalización de la marihuana. El Gobierno decidió realizar una campaña de erradicación de plantaciones que se extendió en 1978 y 1979 y logró la reducción sustancial del área cubierta de marihuana. Paralelamente, se realizó un cambio en las fuerzas de mercado, originado por la entrada de nuevos países productores, como los Estados Unidos por ejemplo. En consecuencia, al comienzo de la década de los ochenta, Colombia había perdido la ventaja comparativa internacional que había adquirido en la producción

de marihuana. Para 1982-1984 la recuperación ya había sido efectiva. El paquete de medidas adoptadas por el Presidente Betancur en 1984 contenía la fumigación aérea con herbicidas de las plantaciones de marihuana, con lo que hubo una nueva caída de los cultivos en 1985. No obstante, la producción volvió a aumentar en 1986 y 1987. En 1987-89, se emprendió otra ola de erradicación pero la recuperación fue paralela. La superficie relativamente estable desde mediados de los años ochenta se sitúa, según fuentes colombianas, en alrededor de 5.000 a 6.000 hectáreas de plantaciones de marihuana. Durante los años noventa el cultivo es constante con excepción de un repunte en 1992 y 1993 (entre 6.000 y 8.000 ha). La mayoría de los cultivos están en las manos de pequeños productores con parcelas de 1 a 2 ha, ya que es menos apetecido por las grandes organizaciones. La marihuana existe en zonas tradicionales de contrabando y cuenta con su propio sistema de tráfico, por lo general fuera de las grandes redes narcotraficantes, lo cual la diferencia de la coca y la amapola, gestionadas por y para el narcotráfico.⁵ La marihuana se cultiva en los departamentos del Norte del país: La Guajira, César, Magdalena, Atlántico y Bolívar.⁶

Las plantaciones de coca se han incrementado en Colombia a partir de los años setenta, en zonas donde existían con anterioridad pero escasamente. Ciertos traficantes de marihuana han ampliado sus actividades ilegales dedicándose a la producción de cocaína. Hacia mediados de la década, la industria de la cocaína se desarrolló gracias a la importación de pasta básica desde Bolivia y Perú, mayores centros de cultivo, y de productos químicos desde Estados Unidos y Europa (sobre todo acetona y éter que no se fabrican en el país). Durante los años ochenta, la industria

⁵ THOUMI F., *Economía política y narcotráfico*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994, p.127-129; URIBE S. y SARA MESTRE G., *Los cultivos ilícitos en Colombia. Evaluación: extensión, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos y magnitud de la industria*, mimeo, Bogotá, 1995, p.8-12.

⁶ BETANCOURT D. y GARCIA M.L., *Contrabandistas, marimberos y mafiosos. Historia social de la mafia colombiana (1965-1992)*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994, p.224. El mapa departamental de Colombia incluido al final de este punto permite ubicar las diversas zonas de producción de drogas ilícitas del país.

ilícita de procesamiento se fortalece y adquiere dimensiones importantes. La cocaína es más fácil de contrabandear que la marihuana, y por tanto más interesante para los redes de narcotraficantes, porque genera una ganancia más alta por volumen y peso. Poco a poco la importación de materias primas fue sustituida en parte por una producción local colombiana, empujada por los traficantes⁷. Una proporción todavía significativa sigue proviniendo de Bolivia y Perú. La mayoría de la producción colombiana de coca proviene de cultivos comerciales gestionados por narcotraficantes; una minoría son cultivos de economía campesina que sirven para la subsistencia. Las fuentes oficiales norteamericanas afirman que las organizaciones delictivas colombianas controlan el 80% del mercado mundial de la cocaína⁸, mientras que su producción de coca en toneladas métricas representa el 12% y en hectáreas cultivadas el 20 a 25% de la oferta total de coca, como se ha indicado en la introducción a este título. La extensión de los cultivos de coca alcanzaría en 1993-1994 en torno a 40.000-45.000 hectáreas, según fuentes colombianas. A finales de 1994, el Gobierno colombiano se comprometió a erradicar totalmente los cultivos de coca. Ha empezado a aplicarlo mediante fumigaciones aéreas con glifosato, provocando una reacción dura de los campesinos que lograron que la erradicación se realice de manera progresiva.⁹ La coca crece principalmente en la mitad sur del país (es decir en los departamentos de Caquetá, Meta, Guaviare, Vaupés, Cauca, Nariño, Putumayo, y Amazonas), así como en Boyacá, Bolívar y la Sierra Nevada de Santa Marta (que se sitúa a la frontera entre los departamentos de La Guajira, Magdalena y César).¹⁰

⁷ Y cuya evolución fue de 3.7% en 1980, 11% en 1987 y 13.7% en 1990. THOUMI F., *op.cit.*, p.132.

⁸ En 1989 por ejemplo, Colombia habría producido 566 toneladas métricas de cocaína, es decir el 73% del total mundial (que alcanza 776 toneladas). THOUMI F., *op.cit.*, p.133.

⁹ THOUMI F., *op.cit.*, p.129-134; URIBE S. y SARA MESTRE G., *op.cit.*, p.27-69.

¹⁰ DUPUIS M.C., *op.cit.*, p.50. Ver mapa departamental al final del presente punto.

La industria de la amapola se ha desarrollado desde mediados de la década de los ochenta. A comienzos de los años noventa, los cultivos de amapola se habían extendido de manera significativa. La fabricación de morfina y heroína vino consolidar esta rama de producción. Dicha actividad productiva fue empujada por los narcotraficantes con el fin de lograr una nueva diversificación de sus negocios. Vista la fuerte expansión desde 1991, el Gobierno ha lanzado operaciones de erradicación. Según fuentes colombianas, la estabilización se ha confirmado en torno a unas 20.000 hectáreas cultivadas. Alrededor de 1992 se ha producido una evolución desde grandes cultivos concentrados hasta plantaciones más reducidas, que conllevan un menor riesgo de localización.¹¹ Los cultivos de amapola se sitúan en los departamentos sureños de Caquetá, Cauca, Cundinamarca, Huila y Tolima.¹²

Según las cifras estadounidenses, Colombia tiene actualmente un papel muy importante en la producción de estupefacientes a nivel mundial y sus organizaciones delictivas se han convertido en los exportadores de una gran parte de las drogas consumidas principalmente en los Estados Unidos. Primero, ha sido durante varios años el tercer cultivador de hojas de coca del mundo (justo después de Bolivia y casi alcanzándola) y es ahora el primer productor ex aequo con Bolivia; además, es el primer procesador mundial de cocaína. Segundo, es uno de los mayores cultivadores de amapola y procesa heroína, llegando a ser un suministrador significativo del mercado mundial. Tercero, cultiva y exporta marihuana de manera relativamente estable desde más de veinte años.¹³ Los cuadros relativos al cultivo mundial de drogas ilícitas, que figuran en el anexo n°4, ilustran estas afirmaciones y permiten integrar el caso colombiano a la realidad

¹¹ URIBE S. y SARA MESTRE G., *op.cit.*, p.77-81.

¹² DUPUIS M.C., *op.cit.*, p.18. Ver mapa departamental al final del presente punto.

¹³ United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, marzo 1996.

mundial. A título informativo y para matizar la posición norteamericana que le otorga a Colombia un rango muy elevado en la producción mundial de drogas, la distribución del mercado global de los estupefacientes se estimaba, en 1990 -es decir cuando Colombia todavía no ofrecía la actual proporción de heroína-, en el 20% para la cocaína, el 50% para los opiáceos y principalmente la heroína y el 30% para el cannabis.¹⁴

Una característica colombiana es patente en los dos tipos de plantaciones ilícitas que se diferencian. Los cultivos de subsistencia son pequeñas parcelas que pertenecen a campesinos y se usan para complementar sus ingresos vendiendo su reducida producción. Los cultivos comerciales se extienden en amplias superficies manejadas por las empresas narcotraficantes que cuentan con su red de refinación, comercialización y distribución y su mano de obra contratada para estas actividades ilegales de amplitud significativa.¹⁵ Según las autoridades colombianas, unas 30.000 familias viven directamente del cultivo de la marihuana, la coca y la amapola y 270.000 indirectamente.¹⁶

En conclusión, Colombia es un país donde la diversificación de las plantaciones ilícitas ha llevado a la existencia de una producción -que comprende tanto el cultivo como la fabricación- de las tres drogas naturales y sus derivados estupefacientes. Para desarrollar esta industria ilícita muy próspera, los narcotraficantes han aprovechado la situación previa de existencia del cultivo de estas plantas.

¹⁴ DE BRIE C., *Ces banquiers complices du trafic de drogue*, en *Le Monde diplomatique*, París, abril 1990.

¹⁵ *Programa de desarrollo alternativo*, Documento C.O.N.P.E.S. (Consejo Nacional de Política Económica y Social), Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, octubre 12 de 1994, p.5.

¹⁶ Citado en DUPUIS M.C., *op.cit.*, p.50.



Base 800442 9-85

B. EL FENÓMENO DE LOS 'CÁRTELES'

De manera general en el campo social, a pesar de una situación económica relativamente favorable, la pobreza ha alcanzado en Colombia una magnitud importante (durante los años setenta y ochenta, alrededor de la mitad de la población colombiana no podía satisfacer sus necesidades básicas)¹⁷. Sólo bajo los tres últimos gobiernos (Barco, Gaviria y Samper) se han aplicado programas de atención a la población pobre con vistas a mejorar su cobertura en necesidades básicas (vivienda, agua y electricidad, salud y seguridad social, educación). La distribución del ingreso entre el conjunto de la población colombiana es muy desigual: frente a la importancia cuantitativa de la clase pobre y de la clase media, se mantiene una reducida clase alta (la élite política) que concentra en sus manos la riqueza nacional.¹⁸

El panorama social colombiano presenta por tanto una importante desigualdad y un alto grado de jerarquización entre las diferentes clases. La desigualdad social es evidente en materia de oportunidades individuales, de acceso a buenos servicios educativos y médicos y a la red de seguridad social¹⁹. La participación ciudadana en los asuntos públicos es reducida, así como la solidaridad.

¹⁷ LORA E. y RODRIGUEZ J.A., *Evolución macroeconómica, en Situación latinoamericana: Colombia. Evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los 80*, Serie Estudios 'América Latina en la década de los 80', Fundación C.E.D.E.A.L., Madrid, 1993, p.71.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ "El gasto público social, de por sí bajo para un país con el grado de desarrollo que ostenta Colombia, declinó en forma ininterrumpida desde 1984 hasta 1988 [...]. Como proporción del P.I.B., pasó del 9,4% al 7,2% [...]. En lo que va corrido de los noventa, apenas ha recuperado el nivel que tenía en 1981 [...]. A la erosión experimentada por el gasto social, hay que agregar también su concentración en unas pocas ciudades y áreas geográficas económica y políticamente fuertes, circunstancia que amplía en lugar de reducir las brechas sociales. Finalmente el gasto no llega por lo regular a los grupos sociales más pobres dentro de las comunidades, a menos que los beneficiarios ofrezcan su incondicionalidad política a los jefes de las clientelas locales, revestidos, no tanto por la ley como de hecho, del poder de asignar los recursos." *Ibíd.*, p.79-80.

Esta situación de exclusión e injusticia social ha generado un comportamiento irrespetuoso de las leyes y ávido de rentas, que se conoce como deshonestidad y mentalidad de enriquecimiento ilícito; de la misma manera se ha venido consolidando un comportamiento violento. Esta estructura social refleja una estructura económica que hunde sus raíces en el período colonial²⁰ y ha marginalizado una parte de la población local de los círculos económicos, lo que, en ausencia de otras perspectivas, la ha llevado a involucrarse en el contrabando de bienes y productos.²¹

El análisis de los sectores sociales involucrados en el narcotráfico permite establecer un cuadro que comprende:

- la 'clase emergente', conformada por los propios narcotraficantes enriquecidos por su rentable negocio ilícito;
- los asalariados, empleados directa o indirectamente por los narcotraficantes, bien sea los campesinos productores de plantas ilícitas, bien sea las bases urbanas mayoritariamente jóvenes que trabajan para los narcotraficantes como ayudantes, técnicos, guardaespaldas, pilotos, testaferros, sicarios y mulas;
- los políticos corruptos por el dinero del narcotráfico, que ofrecen protección a los delincuentes de la criminalidad organizada;
- la parte del sector financiero que colabora con los narcotraficantes para camuflar el dinero ilícito.²²

²⁰ "La tradición ilegal colombiana hunde sus orígenes en la época de la colonia, cuando con el auspicio de los ingleses, quienes trataban de introducir sus mercancías a dominios españoles, se fueron construyendo canales de comercio ilegal". "La magra infraestructura productiva y la ausencia de un mercado interno que permitiera satisfacer las necesidades de los nacientes países latinoamericanos, en combinación con las leyes monopólicas y coloniales de España, favorecieron el surgimiento de redes de contrabando". Además, España ha acantonado la producción de la región en el monocultivo y la ha dejado fuera de los grandes ejes de comunicación e intercambio económicos internacionales, lo que ha influido en el ulterior reducido grado de inserción de Colombia en la economía mundial. KRAUTHAUSEN C. y SARMIENTO L.F., *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*, Tercer Mundo Editores-I.E.P.R.I., Bogotá, 1991, p.140-141.

²¹ THOUMI F., *op.cit.*, p.79, 109 y 245.

²² BETANCOURT D. y GARCIA M.L., *op.cit.*, p.140-152.

La mayor característica de Colombia en materia de narcotráfico radica en la presencia de grupos delictivos, llamados cárteles, que organizan la producción (cultivo, importación de precursores y materias primas y fabricación) y la distribución (exportación) de drogas estupefacientes. Los comienzos de la actividad de las organizaciones criminales tienen lugar en el transcurso de la década de los sesenta. Su instalación se apoya sobre un 'savoir-faire' antiguo. De hecho, los narcotraficantes han utilizado las redes de contrabando tradicionales establecidas desde los años cincuenta para diversos productos tales como tabaco, café y esmeraldas. Asimismo han aprovechado especialmente la experiencia heredada con el comercio ilícito de marihuana. El arraigamiento se consolida durante los años setenta, lo que se explica por la existencia de una serie de variables favorables. Los traficantes han adquirido su especialidad en la refinación de cocaína y su envío hacia los Estados Unidos, pero luego han diversificado sus actividades gracias a la heroína. Este negocio ilícito ha generado ganancias importantes que han proporcionado a los narcotraficantes un inmenso poder económico. Desde entonces, el funcionamiento de esta industria ilegal ha continuado de manera ininterrumpida a pesar de sus relaciones tensas con el Estado colombiano. Se sabe que, en Colombia, dos grupos dedicados al narcotráfico han llegado a ser conocidos del público y lo han marcado. Se trata del 'cártel de Medellín' (radicado en el departamento de Antioquia) y el 'cártel de Cali' (radicado en el departamento del Valle). También existen grupos regionales de menor amplitud dedicados al tráfico de estupefacientes, entre los cuales destacan el núcleo costeño, el núcleo central y el núcleo oriental²³.

Respecto al funcionamiento interno del narcotráfico colombiano, existe un estudio completo y novedoso titulado *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*²⁴ que resulta muy interesante a la hora

²³ Respecto de los focos mafiosos colombianos: BETANCOURT D. y GARCIA M.L., *op.cit.*, p.43. Ver mapa departamental.

²⁴ KRAUTHAUSEN C. y SARMIENTO L.F., *op.cit.*

de entender la lógica muy racional de los narcotraficantes para llevar a cabo su negocio ilícito. Sobre la cuestión de la existencia o no de cárteles, parece más realista pensar que se trata de varios núcleos cuyo tamaño es función de la oportunidad. Son empresas esporádicas o asociaciones flexibles más que carteles centralizados²⁵. La apelación 'cártel' corresponde al aspecto económico de fijación de los precios en el mercado. Sin embargo, la estructura perdura aunque puedan cambiar sus integrantes. Al respecto se diferencian cuatro eslabones: el líder (o los líderes) que coordina(n) las transacciones; los lugartenientes que se encargan del desarrollo de las mismas; los profesionales que cumplen funciones especializadas (supervisión del procesamiento de la droga por químicos, transporte por pilotos profesionales, blanqueo de dinero por financieros, etc); y empleados rasos para las tareas que no necesitan conocimientos precisos (manutencionarios para la carga y descarga, ayudantes de laboratorios, chóferes, vigilantes). Los vínculos familiares cumplen una función preponderantemente racional al aumentar la seguridad tanto personal como comercial y contribuyen a garantizar la impunidad. En el mismo sentido, otro aspecto importante de la organización es la fragmentación de la información entre los miembros de la cadena.²⁶

Los autores del estudio constatan que el narcotráfico es una actividad económica racional como ocurre en cualquier mercado legal. Incluso se puede decir que los narcotraficantes son actores capitalistas puesto que aplican en su principio las reglas del capitalismo. Para ser eficientes las empresas ilegales tienen que combinar los tres recursos que son el capital, la no actuación de las autoridades y la violencia. Al igual que para otras empresas, se debe contar con costos de producción (materia

²⁵ Las opiniones son muy diversificadas sobre este tema y van desde los incondicionales de la centralización absoluta (agencias de represión como las policías) hasta los partidarios de la inexistencia de cualquiera coordinación entre grupos oportunistas (analistas). En este trabajo nos inclinamos más bien hacia la tesis de núcleos intermitentes pero con papeles determinados, explicación que parece más adecuada a las necesidades de terreno.

²⁶ KRAUTHAUSEN C. y SARMIENTO L.F., *op.cit.*, p.33-53.

prima, insumos, infraestructura y tecnología) y de comercialización (transporte y almacenamiento), así como de mano de obra (mejor remunerada en el caso de la empresa narcotraficante). La mano de obra es asalariada directa o indirectamente por los narcotraficantes: sea trabaja en la propia empresa delictiva, sea vende el resultado de su trabajo a la misma. Adicionalmente, la ilegalidad genera dos costos específicos:

- la retribución debe ser lo suficientemente grande como para obligar al narcotraficante a correr los riesgos de ser capturado o que la mercancía sea decomisada, por lo que se necesita sacar del comercio altos beneficios;
- la represión estatal obliga a un gasto enorme en sobornos y prebendas, es decir, en corrupción destinada a comprar a los funcionarios públicos para que cierren los ojos sobre las actuaciones ilícitas.

Todos estos elementos explican la necesidad de un capital importante. Y, de hecho, los grandes márgenes de ganancias hacen que este negocio tenga una rentabilidad altísima. El éxito del negocio y la impunidad son los objetivos principales de los agentes del narcotráfico. Esta búsqueda de la impunidad lleva consigo la utilización de innovaciones para evitar la represión y las sanciones, así como una racionalidad del terror que consiste en el uso de la fuerza mediante presiones e intimidaciones. Por una parte, para conseguir la impunidad, se busca neutralizar a la Policía y la Justicia mediante la estrategia de la corrupción. Se trata tanto de infiltrar como de sobornar a dichas autoridades estatales. Por otra parte, con el mismo fin también se utiliza el recurso de la violencia para amenazar y matar. La apropiación de la violencia por actores privados (sicarios, paramilitares, compañías de vigilancia) quiebra el monopolio estatal de la fuerza.²⁷

La situación interna colombiana ha permitido a los traficantes de drogas utilizar de manera óptima los tres recursos en un

²⁷ *Ibíd.*

contexto favorable para ellos, logrando así una ventaja competitiva frente a otras agrupaciones criminales situadas en los demás países. El capital se utiliza para las estrategias de violencia y neutralización de las autoridades policiales y judiciales. La combinación de estos dos últimos puede ser variada, lo que explica las distinciones entre las dos principales organizaciones colombianas. Los narcotraficantes de Medellín se han orientado hacia el uso de la violencia para lograr sus fines (lo que ha provocado una situación traumática y un rechazo relativo), mientras que en Cali han privilegiado el acceso a redes de poder y cierta legitimidad mediante la infiltración y el soborno (método menos traumático al ser más discreto). La particularidad colombiana estriba en la tolerancia o reacción limitada de un Estado débil y poco presente en ciertas zonas aisladas del territorio nacional. Esta debilidad de la autoridad estatal así como su dudosa legitimidad política provoca una reacción de falta de respeto y lealtad por parte de actores poco escrupulosos. Además, en Colombia la ilegalidad no implica necesariamente una estigmatización social, como en el caso de las múltiples violaciones por los particulares de ciertas leyes que regulan la conducta económica (pago de impuestos por ejemplo).²⁸

En relación con las ventajas que los grupos narcotraficantes colombianos pudieron aprovechar para conseguir el éxito en el desarrollo de su negocio prohibido, a la lista precedente se le pueden añadir elementos complementarios. Para E. Sarmiento, citado por F. Thoumi, la ventaja comparativa desarrollada por Colombia en materia de drogas ilegales también se debe a la dominación de la tecnología apropiada para violar con éxito las leyes antidrogas y frustrar los esfuerzos de los gobiernos de los países productores y consumidores por hacerlas cumplir (entendiendo que los elementos tecnológicos son el transporte, la comercialización y la capacidad para sobornar e intimidar y para movilizar el excedente económico con este fin). Como argumenta con razón F. Thoumi, al fin y al cabo la ventaja

²⁸ *Ibid.*, p.59-123.

colombiana es más bien "competitiva" dado que "no se desarrolló con base en las proporciones relativas de los factores de producción sino en factores institucionales como la corrupción, la falta de legitimidad del Estado y su incapacidad para controlar grandes regiones del país".²⁹

Las ventajas competitivas de Colombia, que han significado para las organizaciones delictivas del país la consecución de una supremacía en la producción y exportación de estupefacientes son:

- el proceso de deslegitimación del régimen y debilitamiento del Estado en los últimos 45 años: no cumplimiento de las leyes económicas existentes e incapacidad estatal para hacer cumplir la legislación nacional cualquiera que sea su índole; ineficacia de las burocracias gubernamentales; corrupción del sector público (central y local); falta de control estatal sobre vastas zonas del país; brecha creciente entre el régimen formal y la realidad política y económica nacional (comportamiento *de jure* y *de facto*) y aceptación social del comportamiento fuera de la ley; crecimiento de la economía subterránea; alto nivel de violencia ('La Violencia', guerrillas) utilizada para resolver los conflictos; larga tradición de contrabando de exportación (café, esmeraldas); desenvolvimiento favorable de la ilegalidad, espiral de la deshonestidad y mentalidad de enriquecimiento ilícito;
- la geografía y el tamaño del país: localización entre las mayores regiones de cultivo de hojas de coca y de consumo estadounidense; regiones enteras aisladas y con débil presencia del Estado: esta falta de control gubernamental ha permitido a las instalaciones industriales ilícitas establecerse y ha facilitado la existencia del contrabando de importación y exportación; territorio extendido y accidentado que dificulta la detección de las instalaciones;
- la economía y el panorama social: el capitalismo colombiano ha funcionado con expectativas de ganancias muy altas en el corto plazo (ejemplo de las bonanzas cafeteras) y la configuración de la economía nacional ha dificultado la estabilidad productiva a

²⁹ THOUMI F., *op.cit.*, p.173.

largo plazo; el empobrecimiento de sectores medios y bajos de la población se ha producido en un clima social de fuerte jerarquización, desigualdad e injusticia;

- la migración de colombianos hacia Estados Unidos ha sido explotada para crear canales de distribución de las exportaciones ilegales (corriente migratoria desde 1965).³⁰

La enumeración anterior ofrece una visión aclaradora que permite entender por qué los agentes delictivos han encontrado en Colombia un entorno muy propicio al desarrollo impune de sus lucrativas actividades ilícitas. Ha sido gracias a estos elementos, y sobre todo a su ocurrencia más temprana que en los países vecinos, por lo que Colombia ha adquirido su ventaja competitiva en la producción y distribución de cocaína. La reciente presión puesta sobre el negocio ilícito en Colombia, logrando una represión eficaz de la oferta de estupefacientes, incrementada con la deslegitimación conocida por los regímenes de los países vecinos, su igual proximidad a Estados Unidos y la migración de parte su población a este país, tienen como consecuencia un desplazamiento de la producción hacia otros Estados (principalmente Perú). Dichas condiciones han hecho que durante una larga época los costos y riesgos por violar las leyes eran bajos en Colombia y los beneficios altos. Ahora está ocurriendo un debilitamiento de la ventaja colombiana pero no su eliminación completa. De hecho, la existencia en el territorio colombiano de la producción ilícita de drogas se vuelve complicada. En cambio, lo que no se logra impedir es la instalación de narcotraficantes colombianos fuera de las fronteras de su país, en zonas vecinas actualmente propicias al desenvolvimiento impune de la industria narcotraficante y donde los mismos nacionales de estos países han montado negocios ilícitos.³¹

³⁰ THOUMI F., *op.cit.*, p.177-180; y en menor medida BETANCOURT D. y GARCIA M.L., *op.cit.*, p.249-250.

³¹ THOUMI F., *op.cit.*, p.182.

Además de lo que se ha indicado sobre la elección de estrategias por los dos mayores grupos mafiosos colombianos, se puede complementar su esbozo con detalles suplementarios. Los principales líderes de la organización narcotraficante de Medellín han sido Pablo Escobar Gaviria, Jorge Luis Ochoa y su familia, Gonzalo Rodríguez Gacha y Carlos Lehder Rivas. Proceden de la clase baja y media, con pocas conexiones con las élites. Luego se han definido como 'clase emergente' (nuevos ricos) y han buscado obtener un reconocimiento social. Su ostentabilidad se ha notado por su demanda en productos suntuarios altamente costosos y su altísimo nivel de consumo de bienes corrientes. La violencia ha sido elegida como modo privilegiado para lograr sus fines. La organización de las acciones violentas ha sido facilitada por la crisis socioeconómica y sociocultural que ha conocido la ciudad de Medellín. Las bandas de sicarios (asesinos jóvenes a sueldo)³² se han multiplicado en los barrios pobres para efectuar el trabajo sucio de los narcotraficantes. Esta estrategia ha generado altos costos para el Estado colombiano, tanto en vidas humanas (muertes violentas de hombres políticos, magistrados, jueces, periodistas, policías) como en su manejo político (ha tenido que aceptar la reorientación de algunas de sus políticas para conciliarse los narcotraficantes y calmar la situación, como en el caso de la extradición). Por su parte, en Cali el narcotráfico comprende gente de la pequeña burguesía, como los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela y José Santacruz Londoño. Pertenecen a la clase media y alta y están más cerca de los círculos de poder. Han buscado la infiltración del poder y la aceptación por la clase dirigente. Su perfil bajo y discreto ha permitido su inserción en el mundo de los negocios caleños.³³

³² Sobre los sicarios en Medellín se puede leer: ORTIZ SARMIENTO C.M., *El sicariato en Medellín: entre la violencia política y el crimen organizado*, en *Análisis político*, Revista del I.E.P.R.I., n°14, sept.-dic.1991, p.60-73; y sobre el mundo de los sicarios: SALAZAR A., *No nacimos pa' semilla. La cultura de las bandas juveniles de Medellín*, Corporación Región-C.I.N.E.P., Bogotá, 1990.

³³ BETANCOURT D. y GARCIA M.L., *op.cit.*, p.141-145; PECAUT D., *La Colombie dans la tempête*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n°98, Notes et études documentaires, n°4922, París, 1990, p.13.

Aparte de querer llegar a un entendimiento con el Estado, para evadir la persecución de la ley (por eso su mayor meta fue conseguir la certidumbre de la no extradición de ciudadanos colombianos hacia los Estados Unidos), los narcotraficantes quieren consolidar su posición económica y obtener una aceptación social, es decir proteger y legitimar su propiedad y legalizar parte de su riqueza, adquirir un estatus económico y un reconocimiento social comparable con el de los otros colombianos ricos. A estos intentos de inserción política, económica y social, la sociedad colombiana ha reaccionado con más o menos fuerza, es decir en ciertos momentos de manera ambivalente: relativa aceptación del dinero ilícito en la economía, preferencia para la inserción más discreta privilegiada por el grupo de Cali y rechazo total del narcoterrorismo.³⁴

Sin embargo, a pesar de esta oscilación, la oposición al narcotráfico ha sido efectiva: la 'clase emergente' compuesta por los narcotraficantes de extracción social media y baja fue rechazada por la élite tradicional colombiana, los gobiernos sucesivos han adoptado medidas represivas de lucha contra el narcotráfico, provocando enfrentamientos importantes que simbolizan la reacción pública y civil ante la conducta delictiva. La propia existencia del enfrentamiento en la escena pública viene a apoyar la tesis de una reacción pública y privada real frente a las actividades narcotraficantes.

³⁴ THOUMI F., *op.cit.*, p.159.

C. EL PODER ECONÓMICO DE LOS NARCOTRAFICANTES

En Colombia, la inserción económica de los empresarios narcotraficantes es obvia aunque su impacto es difícil de medir. El tamaño económico de la industria de las drogas ilegales es algo incierto que se va a intentar aclarar a continuación.

De manera general, la economía colombiana reposa sobre bases productivas relativamente diversificadas y sólidas (sector agrícola, minero, industrial y, recientemente, petrolero) y se ha caracterizado por la estabilidad de su gestión macroeconómica. A causa de su situación envidiable para la época y la región, el país no ha sufrido la crisis latinoamericana de la deuda durante los años ochenta, temporada conocida en América Latina como la 'década perdida'.³⁵ Durante este período, el producto interno bruto (PIB) y su tasa de crecimiento anual han conocido una debilidad relativa, a pesar de que han logrado mantenerse³⁶.

³⁵ LORA E. y RODRIGUEZ J.A., op.cit., p.xv y 3-7.

³⁶ Evolución del PIB (en millones de dólares):

1980	33.400	1990	39.576
...	...	1991	44.219
1987	36.027	1993	50.119
1989	38.661	1994	58.935

Fuente: Ediciones de 1989-1990 a 1997 de la publicación anual *El Estado del mundo. Anuario económico y geopolítico mundial*, Akal, Madrid.

Evolución de la tasa de crecimiento de PIB (en %):

1971	6,0	1976	4,7	1981	2,3	1986	5,8	1991	2,2
1972	7,7	1977	4,2	1982	0,9	1987	5,4	1992	3,8
1973	6,7	1978	8,5	1983	1,6	1988	4,1	1993	5,2
1974	5,7	1979	5,4	1984	3,4	1989	3,2	1994	5,6
1975	2,3	1980	4,1	1985	3,1	1990	4,2	1995	5,3

Fuente: Para las cifras de 1970 a 1990: LORA E. y RODRIGUEZ J.A., op.cit., loc.cit., p.4; Para las cifras de 1991 a 1995: números 27, 25 y 23 de *Situación latinoamericana, Informes de coyuntura económica, política y social*, fundación C.E.D.E.A.L., Madrid.

Para un estudio detallado de la situación económica colombiana, referirse al número separado de *Situación latinoamericana* dedicado a Colombia. *Evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los 80*,

La tasa de crecimiento del PIB durante la década de los ochenta ha sido de aproximadamente un 3,2% (cifra elevada en relación con el resto de América Latina en la misma época), frente a un promedio de 5,5% durante los treinta años precedentes³⁷. Según el economista colombiano F. Thoumi, la declinación de la tasa de crecimiento del PIB debe buscarse en el impacto desfavorable del desarrollo del negocio de las drogas. La industria ilícita es la que ha tenido un efecto negativo en los resultados económicos de Colombia. Entre las causas de este movimiento descendente, este autor destaca las siguientes:

- la dificultad para invertir las ganancias ilegales en la economía nacional productiva y la consecuente inversión en sectores que, sin ser los más productivos, permiten el blanqueo;
- la existencia del narcotráfico y el alto nivel de violencia ha generado servicios poco rentables como los relacionados con la seguridad privada;
- el ambiente para la inversión extranjera directa se ha deteriorado a causa del clima de inseguridad;
- los inversores privilegian la consecución de ganancias altas en el corto plazo y se orientan entonces hacia activos especulativos de rápida recuperación, lo que desestimula el crecimiento sostenido de largo plazo;
- los gastos públicos hacia los sectores militares y policiales aumentaron y tampoco contribuyen al crecimiento económico;
- la industria ilícita influye en el crecimiento de la economía subterránea y no en la tasa de crecimiento del PIB puesto que no explotan los canales formales.³⁸

En relación con el tamaño de la economía nacional, los empresarios de las drogas tendrían ingresos y capital de la droga combinados enormes. Aunque muy inciertos, los cálculos sugieren que las ganancias de la industria colombiana de las drogas han fluctuado entre 2.000 y 5.000 millones de dólares por año (y es

Fundación C.E.D.E.A.L., Madrid, 1993.

³⁷ THOUMI F., *op.cit.*, p.4-5.

³⁸ *Ibid.*, p.257-259.

probable que estén subestimados porque no toman en cuenta las verdaderas ganancias de los colombianos involucrados en el negocio en Bolivia, Perú y Estados Unidos). Esta eventualidad resulta muy amenazadora para la estructura de poder colombiana. En ciertos momentos, los empresarios ilegales tenían la capacidad de invertir en Colombia una cantidad tan grande como la que los datos oficiales le atribuyen a todo el sector privado del país³⁹. En definitiva, el capital de las drogas ilegales acumulado dentro y fuera de Colombia es extremadamente grande en relación con el tamaño de la economía colombiana⁴⁰, puesto que si se acercan estas cifras a los datos de PIB que se acaban de mencionar, se vislumbra una relación que ha evolucionado entre el 5% y el 15%.

Para repatriar a Colombia los fondos ilícitos, los narcotraficantes utilizan las importaciones de contrabando, la sobrefacturación de importaciones y de exportaciones, servicios de exportación fraudulentos, etc. El uso final de estos capitales es más complicado de identificar. Se sabe que una parte se consume (en productos de lujo y en bienes corrientes) y otra parte se invierte (en tierras⁴¹ y propiedades, negocios lícitos, equipos de fútbol, etc). El grupo de Medellín ha invertido en la propiedad raíz urbana y rural y ha comprado grandes extensiones de tierra en zonas rurales del país. Estas inversiones han tenido un impacto económico y político extraordinario y han perturbado las comunidades locales. El grupo de Cali y otros grupos más pequeños han invertido por su parte en empresas urbanas y han explotado a la extendida tolerancia social con el fin de

³⁹ La inversión bruta fija del sector privado en Colombia en el período 1976-1986 fluctuó entre 1.600 y 3.700 millones de dólares y promedió 2.800 millones de dólares. *Ibíd.*, p.204-205.

⁴⁰ *Ibíd.*, p.207-208.

⁴¹ Según las investigaciones de Alejandro Reyes Posada de la Universidad Nacional de Colombia, la compra de tierras por los narcotraficantes ha alcanzado niveles determinantes que están modificando la estructura agraria colombiana. Son en su mayoría tierras rurales de buena calidad que ya no se destinan a la agricultura sino a la ganadería extensiva. REYES POSADA A., *La compra de tierras por narcotraficantes*, en *Panorama n°2*, en *Análisis político*, n°22, Bogotá, mayo-agosto 1994, p.3; Entrevista con A. Reyes Posada, Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales (I.E.P.R.I.), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 14 sept. 1995.

dedicarse a las importaciones de contrabando.⁴²

El blanqueo del dinero de las drogas ha sido posible a causa de la extendida falta de respeto de las leyes que se aplican a las transacciones económicas en Colombia, así como a la muy reducida acción para detectar los movimientos financieros ilícitos. Los grandes recursos de la industria de las drogas, la extendida ilegalidad de muchas actividades económicas y la gran economía subterránea de Colombia han proporcionado buenos canales para el blanqueo del capital del narcotráfico.⁴³ Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, la mayoría de las ganancias ilícitas se blanquean fuera de Colombia, en el sistema financiero internacional.

Gracias a su poder económico, la industria narcotraficante, como afirman C. Krauthausen y L.F. Sarmiento, ha "penetrado hasta los últimos resquicios de la sociedad, de la política, de la economía e incluso de la cultura y el deporte"⁴⁴.

⁴² THOUMI F., *op.cit.*, p.165-166.

⁴³ *Ibíd.*, p.166-168.

⁴⁴ KRAUTHAUSEN C. y SARMIENTO L.F., *op.cit.*, p.17.

D. LA NARCOGUERRILLA

Al lado de la relación existente entre la política y el narcotráfico, éste también mantiene vínculos complicados con las organizaciones guerrilleras. A título informativo se facilitan unos datos básicos acerca de los grupos de insurgencia en Colombia, después de lo cual se indica su modo de relación con el poder político y sobre todo sus contactos con las organizaciones narcotraficantes.

El 'Movimiento 19 de abril' (M-19) se formó como movimiento revolucionario urbano en abril de 1970. Reivindica su naturaleza nacionalista pero sus objetivos precisos no son fáciles de definir. En los años ochenta, llevó a cabo una serie de acciones armadas (entre las cuales el asalto al Palacio de Justicia en Bogotá en noviembre de 1985). El grupo llegó a un acuerdo con el gobierno y se desmovilizó en marzo de 1990. Las 'Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia' (F.A.R.C.), con ciertos vínculos con el Partido Comunista, emprendieron la lucha armada a mediados de los años sesenta, aunque en su propaganda hacen hincapié en que sus raíces están en el grupo de autodefensa campesina contra las fuerzas armadas durante el régimen militar de los años cincuenta. Con aproximadamente 5.000 miembros, era en 1990 el grupo guerrillero más numeroso. El 'Ejército de Liberación Nacional' (E.L.N.) procede del movimiento estudiantil de los años sesenta. Sus ideas se fueron formando al abrigo de la revolución cubana (inspiración castrista). Al igual que el anterior, es una organización rural. El 'Ejército Popular de Liberación' (E.P.L.), de tendencia maoísta, es otra de las fuerzas rurales que ha surgido durante el movimiento estudiantil.⁴⁵

El Frente Nacional, que ha puesto en pie un sistema político reprimiendo toda contestación política, ha llegado a crear una polarización ideológica de la sociedad, apartando de la legalidad

⁴⁵ I.R.E.L.A., *Colombia: insurgencia, droga y gobernabilidad*, dossier n°25, Madrid, mayo 1990, p.4-5; BEJARANO J.A., *Colombie: rétrospective de la politique de paix*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n°16, enero-marzo 1995, París, p.42-44.

cualquier tipo de proyecto político alternativo. Las guerrillas se desarrollan en el transcurso de los años setenta a favor del debilitamiento del Estado y de la creciente pérdida de legitimidad del gobierno. Durante los años ochenta, la oposición entre las dos fuerzas (Ejército-guerrilla) se hace cada vez más violenta. La insurgencia armada obtiene sus fondos a través de acciones de extorsión a los grandes terratenientes y pagos de los campesinos a la 'protección' ofrecida, así como de rescates variados. Estas actividades y la violencia que conlleva tienen un costo manifiesto para la gobernabilidad, subvertiendo la legitimidad del gobierno al eliminar el monopolio estatal en el uso de la fuerza. La violencia aumenta a mediados de los ochenta, cuando las guerrillas se vinculan con el narcotráfico, lo que permite aumentar sus finanzas gracias a los recursos del impuesto sobre el tráfico ilícito local de drogas a cambio de su protección contra la represión llevada a cabo por el Estado. A esta realidad se añade la aparición de grupos paramilitares que desencadena una 'guerra sucia' contra la insurgencia izquierdista (el paramilitarismo es de derecha e incluso extrema derecha).⁴⁶

La política oficial oscila durante los años ochenta entre represión, restricción de las libertades públicas en numerosos campos y tentativas de diálogo restringido, sin por eso insertarse en un marco de cambio político. Entre 1978 y 1990, cada uno de los tres gobiernos aporta una solución diferente a la crisis en función de la percepción que tiene de la situación: al modelo de limitación de las libertades y de represión abierta del Presidente Turbay se opone el de 'diálogo y apertura democrática' de Betancur, que se distingue por su parte del de 'reconciliación, normalización y rehabilitación' de Barco. Sin embargo, los sucesivos presidentes han recurrido con mucha frecuencia al estado de sitio como política, es decir, como modo de represión de las actividades insurgentes terroristas y de limitación de las libertades públicas con vistas al restablecimiento del orden. Como solución a la lucha armada entre

⁴⁶ BEJARANO J.A., *op.cit.*, p.42-44.

el Ejército estatal y la insurgencia, se orientó poco a poco hacia la búsqueda de una solución negociada (política de paz de los distintos gobiernos) pero sin lograr resultados efectivos hasta principios de los años noventa. Con las negociaciones del Gobierno Gaviria y el proceso de elaboración de la nueva Constitución, varios grupos se han integrado a la vida política pero el movimiento guerrillero armado no ha desaparecido integralmente.⁴⁷

Las conexiones que han existido entre la insurgencia y el narcotráfico han sido relaciones inestables puesto que los objetivos de los dos grupos son diametralmente opuestos en teoría (comunismo/capitalismo). Se han relacionado esporádicamente por razones de conveniencia y nunca de manera profundizada.⁴⁸ Las guerrillas han buscado alianzas con los narcotraficantes con el fin de enriquecerse. Ofrecían sus servicios de protección de las plantaciones ilícitas y los laboratorios clandestinos frente a la represión del Ejército a cambio de remuneraciones importantes. Este sistema ha funcionado relativamente bien en las zonas de gestión campesina. Al contrario, en ciertas regiones, los potentes narcotraficantes son terratenientes y no han permitido la presencia guerrillera. Los guerrilleros se han convertido entonces en sus enemigos practicando la extorsión de fondos, lo que ha provocado una alianza entre el paramilitarismo y el narcotráfico con vistas a acabar con esta insurgencia (narcoparamilitarismo).⁴⁹

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ THOUMI F., *op.cit.*, p.164.

⁴⁹ DUHAMEL O., *Droit constitutionnel et politique, Chapitre 32: Le constitutionnalisme contre la violence: la Colombie*, Seuil, París, 1994, p.638.

III. LAS RELACIONES ENTRE EL NARCOTRÁFICO Y EL ESTADO EN COLOMBIA

El objetivo principal de los narcotraficantes colombianos no radica tanto en la participación política o en la quiebra del sistema estatal, sino más bien en el exitoso triunfo de su negocio. En este sentido para ellos es imprescindible que las legislaciones nacionales en materia de economía, banca, reparto agrario y extradición, entre otras cosas, no obstaculicen su actividad. De esta forma, su propósito se ha concentrado en llegar a un acuerdo con el Estado de tal forma que se les permita consolidar su posición económica, asegurar su aceptación social y mantenerse a salvo de cualquier enjuiciamiento. Intentan conseguir esta influencia sobre el sistema político, judicial, policial, social y económico, sea por la participación directa en la toma de decisión relativa a las políticas nacionales, sea por la generalización de la corrupción, sea por acciones violentas.

A. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN POLÍTICA

Por lo que atañe a la inserción en la política colombiana, varios intentos merecen ser señalados. Se trata por parte de los narcotraficantes de involucrarse en los círculos decisorios creando partidos políticos, buscando una base clientelista y/o postulando a cargos públicos.

En el ambiente rural, los narcotraficantes han surgido como una fuerza política de peso importante. La adquisición de grandes extensiones de terreno les ha permitido participar en los legitimados e influyentes grupos de terratenientes y agricultores y, por consecuente, se les ha posibilitado convertirse en una fuerza política regional. Se han identificado como anticomunistas⁵⁰ y detentores de un relativo *statu quo* a todos los niveles.⁵¹

El anticomunismo es una característica común de los narcotraficantes (así como el nacionalismo y la tendencia derechista), lo que explica su alianza esporádica con los paramilitares para combatir la insurgencia izquierdista.

⁵¹ I.R.E.L.A., Colombia: *insurgencia, droga y gobernabilidad*, dossier n025, Madrid, mayo 1990, p.13.

Fue a comienzos de la década de los ochenta cuando empezó la tendencia entre los líderes de los cárteles a participar directamente dentro del sistema político. Un primer ejemplo lo facilita el narcotraficante Carlos Lehder Rivas, quien formó su propio partido, el 'Movimiento Latino Nacional', y se presentaba como el jefe de fila de un nuevo nacionalismo populista. Lanzó un periódico denominado *Quindío Libre* (60.000 ejemplares según sus afirmaciones), en él que integraba argumentos a favor de sus opiniones políticas. Defendía la soberanía nacional y el antimperialismo y, consecuentemente, negaba la oportunidad de implementar la extradición hacia Estados Unidos (la ironía quiso que fuera víctima de la política que rechazaba). En las elecciones para asambleas y concejos de 1984, logró conquistar en algunos meses los favores de una fracción significativa del electorado de su departamento (el Quindío) y hacer elegir dos diputados en la Asamblea departamental y algunos concejales en ciudades pequeñas. Igualmente quiso presentarse personalmente como candidato al Concejo de Bogotá.⁵²

Por su parte, el notorio narcotraficante Pablo Escobar Gaviria había intentado obtener el apoyo de sectores urbanos mediante el reparto de dinero a los pobres y la construcción de viviendas de bajo costo y estadios deportivos en barrios marginales. Aprovechando la popularidad adquirida a raíz de sus inversiones en obras sociales en Medellín, fundió y dirigió el partido político 'Civismo en Marcha'. También financió el semanario *Medellín Cívico* hasta 1987.⁵³

En 1982, Pablo Escobar se presentó como suplente del abogado Jairo Ortega Ramírez en la lista del 'Nuevo Liberalismo' (fracción del Partido Liberal) y consiguió ser elegido a la Cámara de Representantes. No obstante, las revelaciones hechas

⁵² I.R.E.L.A., *op.cit.*, p.13-14; CASTILLO F., *Los Jinetes de la coca*, Ed. Documentos periodísticos, Bogotá, 1987, p.229.

⁵³ I.R.E.L.A., *op.cit.*, p.14; THOUMI F., *op.cit.*, p.162.

por la prensa desenmascararon sus conexiones con el mundo narcotraficante, lo que justificó su expulsión del cargo. De hecho, durante el año 1983, una disputa enfrentó a P. Escobar y J. Ortega con el Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla que rechazaba todo tipo de compromiso con el narcotráfico y argumentaba que la influencia de la industria de las drogas estaba corrompiendo al Congreso. A cambio, el Ministro fue acusado de haber recibido contribuciones de campaña procedentes de esta fuente. Este negó cualquier conocimiento de la conexión del donante con la industria de las drogas y sostuvo que había sido engañado. Después de un áspero debate público, Pablo Escobar fue expulsado del Congreso. Aparentemente en venganza por su oposición a la influencia del narcotráfico en política, Rodrigo Lara Bonilla fue asesinado por sicarios el 30 de abril de 1984.⁵⁴

Durante las elecciones municipales de marzo de 1988, personas asociadas con el narcotraficante Rodríguez Gacha se aseguraron el control de cinco municipios en la provincia de Magdalena. A mediados de 1989 se produjo la constitución de un nuevo partido político de derecha, el 'Movimiento de Restauración Nacional' (Morena), conocido por estar estrechamente vinculado al cártel de Medellín y a los grupos paramilitares. La creación del partido -cuyo objetivo declarado era luchar contra el comunismo, la reforma agraria y los tratados de extradición- parece demostrar el interés continuado de los cárteles por adjudicarse una parcela del poder político dentro del sistema.⁵⁵

⁵⁴ THOUMI F., *op.cit.*, p.127.

⁵⁵ I.R.E.L.A., *op.cit.*, p.14.

B. LA FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES

Paralelamente a esta involucración directa, se ha desarrollado una práctica más sutil que consiste en la financiación de campañas electorales y la vinculación con políticos establecidos.

El tema de las drogas no ocupaba un lugar prominente en la agenda de las elecciones presidenciales de 1982 y 1986, pero el dinero procedente del narcotráfico sí estuvo presente en dichas campañas electorales. Hubo rumores acerca de la utilización de fondos ilegales de la droga también en la campaña electoral al Congreso de 1982 que se relacionan sin duda con la presencia de Escobar en la escena política del momento.⁵⁶

Otro caso fue aquel en que se imputaba a Ernesto Samper Pizano - en la época Secretario General del Partido Liberal- haber recibido alrededor de veinticinco millones de pesos colombianos con destino a la financiación de la última campaña presidencial de López Michelsen. Sin embargo, con el propósito de establecer la relación entre el dinero sucio y la campaña presidencial, el mismo Samper propuso que a través del Tribunal de Cuentas se dieran a conocer los ingresos de la campaña.⁵⁷

En calidad de parlamentario, Rodrigo Lara Bonilla, denunció en 1983 la vinculación con el dinero de la mafia de seis equipos profesionales de fútbol y acusó a varios parlamentarios (dos de La Guajira, dos del Magdalena, uno del Atlántico, uno de Córdoba y uno de Antioquia) de mantener lazos con el narcotráfico.⁵⁸

En abril de 1987, después de su elección al cargo presidencial, Julio César Turbay, junto con el Ministro de Defensa Abraham Varón Valencia y el Ministro de Trabajo Oscar Montoya, fueron implicados en un escándalo por haber mantenido vínculos con los

⁵⁶ *Ibid.*, p.13.

⁵⁷ THOUMI F., *op.cit.*, p.163.

⁵⁸ *Ibid.*, p.162.

narcotraficantes.⁵⁹

El caso de Noberto Morales Ballestros también va en el mismo sentido. Desde su cargo de presidente de la Cámara de Representantes se había convertido en el representante de los narcotraficantes. En 1989, dos llamadas 'narcoiniciativas' fueron aprobadas por la Cámara bajo su impulso (referendo sobre la extradición y ampliación a los delitos comunes de la amnistía para los guerrilleros del M-19). A cambio, los narcotraficantes le habían prometido evitar la prolongación de su guerra contra el Estado.⁶⁰

Alberto Santofimio, competidor liberal de César Gaviria para las elecciones de 1990, fue sospechoso de sostener relaciones con los narcotraficantes (había sido encarcelado en 1979).⁶¹

Se podrían citar más casos de conexiones entre los dos mundos. El libro de F. Castillo *Los Jinetes de la coca* proporciona una relación de innumerables ejemplos de vínculos de la industria de las drogas con el establecimiento colombiano⁶².

Según rumores que circulan en Colombia, parece que, desde la concretización del negocio en los años setenta, todas las campañas electorales han recibido dinero del narcotráfico. Por lo visto, en todo caso, el reciente escándalo que afecta al Presidente Ernesto Samper y su Gobierno (conocido como 'Proceso 8.000' y que se desarrolla en un ulterior capítulo), en relación con la financiación de su campaña electoral, va en este sentido.

⁵⁹ *Ibíd.*, p.127.

⁶⁰ CASTILLO F., *La Coca nostra*, Ed. Documentos periodísticos, Bogotá, 1991, p.274.

⁶¹ BLANQUER J.M., *Les élections colombiennes en 1990*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n°98, Notes documentaires, n°4922, París, 1990, p.50.

⁶² CASTILLO F., *Los Jinetes de la coca*, Ed. Documentos periodísticos, Bogotá, 1987. Estas listas tienden a confirmar la profunda influencia de la industria narcotraficante sobre la sociedad colombiana. Sin embargo, no se asegura la total confiabilidad de la información contenida en los libros de Fabio Castillo.

C. LAS OLAS DE NARCOTERRORISMO

Durante la segunda mitad de los años ochenta, paralelamente a las tácticas anteriormente descritas, el narcotráfico privilegió el uso sistemático de la violencia para lograr sus fines. Esta fase empezó con la muerte violenta de R. Lara Bonilla el 30 de abril de 1984 y tuvo una amplitud decisiva hacia 1989-1990. Se citan a continuación los más destacables momentos de este incremento de la violencia que recibió el nombre de 'narcoterrorismo':

* asesinatos:

- personalidades políticas:

Carlos Mauro Hoyos, Procurador General de la Nación, en 1988, tras su secuestro;

Luis Carlos Galán, candidato presidencial muy popular (fundador del movimiento de renovación política Nuevo Liberalismo -fracción del Partido Liberal- que encabezaba el combate contra los narcotraficantes y el clientelismo), en 1989;

Carlos Lemos S., Ministro de Gobierno, quien denunciaba las negociaciones entre el gobierno y la mafia, en 1990;

- magistrados:

Hernando Baquero Borda en 1986, y numerosos jueces que se atrevían a entablar procesos contra narcotraficantes y eran asesinados uno tras otro;

- periodistas:

Guillermo Cano Isaza, director del periódico *El Espectador*, en 1986, y Jorge Enrique Pulido en 1989, que denunciaban la presencia narcotraficante;

- policías:

el coronel Jaime Ramírez Gómez, jefe de la División antinarcóticos de la Policía Nacional, en 1986, y el Coronel Valdemar Franklin Quintero, comandante de la Policía Metropolitana, que se oponían al poder de los narcotraficantes;

- dirigentes políticos de izquierda:

Carlos Pizarro Leóngómez, líder del Partido M-19, en 1989;

Jaime Pardo Leal, candidato presidencial de la Unión Patriótica, en 1987; Bernardo Jaramillo Ossa, presidente de la Unión Patriótica, en 1990; Pedro Nel Jiménez Obando, senador de la U.P. en 1986, y José Antequera, miembro de la Unión Patriótica, en 1989 -en el mismo atentado el liberal Ernesto Samper salió herido- (atentados realizados por paramilitares relacionados con narcotraficantes);

* secuestros:

- Andrés Pastrana (hijo del expresidente Misael Pastrana) en 1988;
- varios periodistas, de los que Diana Turbay, hija del expresidente César Turbay, fue asesinada en 1991;

* explosiones:

- bomba ante el edificio del Departamento Administrativo de Seguridad (D.A.S.) que dejó un saldo de 65 muertos, más de 600 heridos y edificios semidestruidos en dos kilómetros a la redonda, en 1989;
- explosión en vuelo de un avión de la compañía aérea colombiana Avianca que ocasionó más de cien muertos, en 1989;
- camión bomba frente al diario *El Espectador* en 1989;
- coches bombas en barrios populares y de clases media y alta en las grandes ciudades para crear zozobra antes de las elecciones, en 1990.⁶³

Con la ola de desapariciones violentas de agentes del Estado activos frente a los narcotraficantes, se llegó a una especie de parálisis del sistema de justicia y de seguridad. Las amenazas lograron dificultar, si no impedir, el funcionamiento eficiente de las instituciones judiciales y democráticas. Asimismo, el temor a las amenazas logró paralizar a gran parte de la clase política y provocar su sometimiento al poder acumulado por los narcotraficantes por medio de las acciones violentas. Además, este narcoterrorismo creó una psicosis en la opinión pública. De hecho, no sólo se destinaba a blancos claramente determinados e identificables sino que igualmente tenía un carácter generalizado

⁶³ BETANCOURT D. y GARCIA M.L., *op.cit.*, p.258-271.

con capacidad de afectar a cualquier ciudadano. Esto fue decisivo en la instauración de un clima primero de pánico y luego también de rechazo a esta forma de proceder. Si la reacción de la sociedad civil había sido ambivalente hasta entonces, ese iba a convertirse en el primero y único instrumento utilizado por los narcotraficantes que logró concentrar en su contra la sociedad colombiana en su conjunto.

IV. LAS CONSECUENCIAS: CORRUPCIÓN, IMPUNIDAD Y VIOLENCIA

A modo de conclusión acerca de esta parte dedicada al narcotráfico y su inserción en la política, economía y sociedad colombiana, es importante resaltar algunos rasgos que caracterizan esta realidad.

A propósito de la corrupción, el ambicioso e interesante libro de F. Cepeda Ulloa titulado *La corrupción administrativa en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, aporta el siguiente comentario: "Sobre la capacidad corruptora del narcotráfico es innecesario hacer reflexión alguna porque es un negocio basado, precisamente, en su capacidad de corromper funcionarios a lo largo de la elaborada cadena de producción - transformación - transporte - distribución - consumo - lavado de dinero"⁶⁴. El narcotráfico alimenta la corrupción⁶⁵ y la corrupción afecta el buen gobierno: "El buen gobierno -la gobernabilidad- exige transparencia. Esta es una característica que se ve enturbiada -y en qué forma- por las diversas maneras y manifestaciones de la corrupción"⁶⁶.

Acerca de la impunidad, como lo expresa M. García Villegas, "en Colombia existe un amplio consenso sobre la existencia de una profunda crisis de la administración de justicia, cuya más grave manifestación se encuentra en la impunidad, esto es, en la ineficacia de la jurisdicción penal para investigar y sancionar

⁶⁴ CEPEDA ULLOA F., *La corrupción administrativa en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, Tercer Mundo Editores-Contraloría General de la República-Fedesarrollo, Bogotá, julio 1994, p.xx. Sobre el mismo tema, también se puede consultar: *La corrupción al descubierto*, Ministerio de Gobierno de la República de Colombia-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes-Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Bogotá, 1994.

⁶⁵ Sin embargo, si bien es evidente que el narcotráfico ofrece corromper, también es cierto que hay una contraparte que acepta la tentación de incrementar sus ingresos por la vía de la complicidad con este negocio ilícito.

⁶⁶ CEPEDA ULLOA F., *op.cit.*, p.xx.

con prontitud y acierto las denuncias que se le presentan"⁶⁷.

La mayoría de los crímenes y delitos quedan impunes. En consecuencia, la criminalidad aumenta puesto que violar la ley es ventajoso y poco costoso. De hecho, a causa de la débil eficacia de las investigaciones, la probabilidad de sanciones es muy reducida. La impunidad es entonces un factor determinante en el incremento de la criminalidad porque, frente a las carencias de la justicia entendida como bien público, los individuos se hacen justicia por sí mismos. El costo de la transgresión de la ley es minimizado por el enorme poder económico del cual disponen las organizaciones criminales que pueden actuar sobre el aparato de la justicia mediante la corrupción. La justicia pierde así su carácter de bien público y favorece las prácticas ilegales de sus agentes o, al menos, cierra los ojos sobre las mismas. Esto induce un costo menos elevado de transgresión de la ley que recae sobre el resto de la sociedad. Los autores de estos delitos están organizados y sus beneficios sobrepasan el costo de la transgresión de la ley. En consecuencia, dichos delitos compiten de lo que puede ser considerado como una decisión racional.⁶⁸

Respecto de la violencia, se puede decir que las organizaciones delictivas no recurren al Estado para resolver sus conflictos. Los solucionan ellas mismas de manera expeditiva por intermedio de organizaciones de asesinos a sueldo, lo que da lugar a una banalización de la muerte (los altos niveles de violencia multiforme, utilizada para resolver los conflictos, acaban influyendo en el valor de la vida humana). Recurren al asesinato para resolver sus propios conflictos, para defender los intereses del tráfico contra el Estado, pero también como terratenientes frente a las guerrillas. Los grupos de criminalidad organizada han suscitado actitudes de desprecio con respecto a un Estado

⁶⁷ GARCIA VILLEGAS M., *Eficacia simbólica y narcotráfico en Colombia*, en Documentos Ocasionales, Revista del C.E.I., n°23, Bogotá, sept.-oct.1991, p.21.

⁶⁸ ECHANDIA CASTILLA C., *Colombie: dimension économique de la violence et de la criminalité*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n°16, París, enero-marzo 1995, p.67.

percibido como blando e ineficaz gracias al recurso a la fuerza privada.⁶⁹

De acuerdo con F. Thoumi, se puede afirmar que "La ilegalidad convierte a la violencia en un recurso cuyo uso real o potencial tiene varios objetivos. Primero, es parte del sistema de resolución de conflictos cuando surgen problemas en las transacciones, y es una amenaza utilizada para hacer cumplir los tratos. Segundo, puede usarse como una amenaza contra personas o grupos competidores para impedirles la entrada en el mercado o que informen sobre el negocio a las autoridades. Tercero, es necesaria para proteger la propiedad obtenida ilegalmente y no lavada, la cual es muy difícil de proteger por medio del sistema legal y puede convertirse en blanco de quienes están dispuestos a robarla utilizando la violencia. Cuarto, puede usarse contra las autoridades para forzar cambios en las políticas o simplemente para eliminar agentes de las autoridades legales que combaten la industria."⁷⁰

Estos elementos constitutivos de la situación colombiana que son la corrupción, la impunidad, la debilidad del aparato judicial, la violencia y la tradición de ilegalidad, han sido aprovechados por los narcotraficantes para conseguir un funcionamiento óptimo de su negocio ilícito.

Como lo expresa muy claramente Michel Foucault: "La existencia de una prohibición legal crea en torno suyo un campo de prácticas ilegales sobre el cual se llega a ejercer un control y a obtener un provecho ilícito por el enlace de elementos, ilegalistas ellos también, pero que su organización en delincuencia ha vuelto manejables. La delincuencia es un instrumento para administrar

⁶⁹ BURIN DES ROZIERES P., *Guerre, trafic de drogues et transition démocratique en Colombie*, en EHRENBURG A. y MIGNON P. (dir.), *Drogues, politique et société*, Le Monde Ed.-Ed. Descartes, París, 1992, p.276-277.

⁷⁰ THOUMI F., *op.cit.*, p.135.

y explotar los ilegalismos."⁷¹ Esta descripción, que puede aplicarse a la prostitución, ilustra precisamente el caso de la interdicción del narcotráfico y la capacidad que esta organización delictiva ha logrado poner en marcha, gracias a mecanismos perversos como la impunidad, la corrupción y la violencia, para manejar, a su mayor conveniencia, su negocio ilícito. La tolerancia pública y privada de la explotación de estos ilegalismos por los grupos de criminalidad organizada es característica de la situación en dicho país. Esta transgresión de la ley es tolerada en gran parte a causa de los instrumentos puestos en vigor por los narcotraficantes para desanimar las reacciones antidelictivas.

Para finalizar se hace referencia a la adaptación por J.G. Tokatlían del esquema de Stier y Richards relativo a los tres estadios de evolución de la criminalidad organizada al caso de los cárteles y su integración en la sociedad. El autor colombiano considera que Colombia se sitúa en la última etapa. "La fase 'predatoria' se caracteriza por la reafirmación territorial de grupos criminales que garantizan su poderío mediante la violencia y con ello logran defender su empresa ilícita, eliminar rivales, ganar espacio físico y asegurar un monopolio privado en el uso de la fuerza. En esta etapa, una respuesta combinada de acción policial y servicios de inteligencia puede conducir a contener la evolución del fenómeno y con ello evitar su expansión. Si esto no sucede, se llega a otro período de desarrollo. La fase 'parasítica' subsiguiente implica una notable influencia política y económica, combinada con una enorme capacidad corruptiva de segmentos públicos y privados. En esta etapa, el recurso a la justicia, al 'law enforcement', parece esencial para controlar el crecimiento de este emporio criminalizado. Si eso no acontece, se llega al escalón definitivo. El nivel último, el 'simbiótico', se produce cuando el sistema político y económico se vuelve tan dependiente del parásito que significa el crimen organizado, como

⁷¹ FOUCAULT M., *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1984, p.285, citado en BETANCOURT D. y GARCIA M.L., *op.cit.*, p.xiv.

éste de las instituciones establecidas para su expansión y afianzamiento. Aquí ya se asiste a un fenómeno de naturaleza política: un nuevo actor con fuertes atributos de poder e influencia que busca legitimar su presencia en la sociedad. La respuesta sobrepasa los límites policíacos y jurídicos tradicionales y se sitúa en el terreno sociológico. De materializarse esta fase final sin una comprensión y resolución profunda y efectiva a lo que ello significa e implica, el entorno interno y externo se volvería crítico para el país."⁷²

Un aspecto fundamental que es necesario volver a subrayar atañe a la existencia independiente del narcotráfico de los disfuncionamientos citados. De hecho, éstos preexistían: la práctica guerrillera así como la debilidad de la presencia estatal habían generado violencia, el clientelismo usaba la corrupción, la tradición contrabandista en sí era ilegalidad, la debilidad de la Justicia facilitaba la impunidad, etc. Todos existen de manera independiente del narcotráfico pero éste los utilizó sin escrúpulos y, consecuentemente, se ampliaron terriblemente hasta llegar a caracterizar profundamente el panorama colombiano. En resumen el narcotráfico vino acentuar e incluso agravar considerablemente la compleja realidad anterior. Vino a alimentar los disfuncionamientos existentes. Con lo cual luchar contra el narcotráfico debe significar combatir igualmente los disfuncionamientos. En este sentido, la necesidad que se hizo clara ha sido la de una actuación pública con vistas a impedir la corrupción y la violencia y fortalecer la justicia para que no continúe la impunidad. Es la orientación que ha sido privilegiada por el presidente Gaviria a partir de 1990, como se puede contemplar en la segunda parte del siguiente capítulo. Obviamente tales acciones son muy difíciles de aplicar y no dan resultados concretos a corto plazo.

⁷² TOKATLIAN J.G., *La diplomacia de las drogas: Estados Unidos, Colombia y los efectos del prohibicionismo*, en *Documentos ocasionales*, Revista del C.E.I., n°37, enero-marzo 1995, Bogotá, p.30-31.

CAPÍTULO SEGUNDO LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES FRENTE AL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

En esta parte se pasa revista a las estrategias adoptadas desde los años setenta por el gobierno colombiano para reaccionar frente a la presencia del narcotráfico y para reducir el impacto negativo de éste sobre el Estado y la sociedad colombiana. La constante que caracteriza la política estatal ha sido su oscilación entre la tolerancia y la represión del narcotráfico. Antes de la descripción de la acción política de cada administración gubernamental, se introduce una referencia a las relaciones con los Estados Unidos y su influencia en la toma de decisión por las autoridades colombianas. El cuerpo del capítulo se divide en dos partes, que se hacen eco del cambio de enfoque que se ha producido a raíz del proceso constituyente alrededor de 1990 y 1991. Para los dos momentos, se indican las políticas llevadas a cabo y algunos discursos representativos del estado de ánimo en Colombia frente a la cuestión del narcotráfico y las drogas. El segundo período ha merecido mayor interés puesto que rompe relativamente con la política anterior y pone en marcha nuevos instrumentos y órganos de lucha contra los estupefacientes y el narcotráfico.

1974-1978	Alfonso López Michelsen
1978-1982	Julio César Turbay Ayala
1982-1986	Belisario Betancur Cuartas
1986-1990	Virgilio Barco Vargas
1990-1991	<i>Proceso constituyente</i>
1990-1994	César Gaviria Trujillo
1994-	Ernesto Samper Pizano

I. LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO COLOMBIANO EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS Y EL NARCOTRÁFICO DESDE MEDIADOS DE LOS AÑOS SETENTA HASTA PRINCIPIOS DE LOS AÑOS NOVENTA

A. LA SITUACIÓN A MEDIADOS DE LOS AÑOS SETENTA

1. La influencia estadounidense⁷³

En el transcurso de los años ochenta, la cuestión de las drogas y el narcotráfico se ha ido convirtiendo en un elemento prioritario e ineludible de las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos. La política exterior colombiana siempre ha tenido como referente primordial a Estados Unidos. De hecho, hasta los años setenta, Colombia fue un actor receptor y bastante pasivo de las acciones e iniciativas de actores más poderosos, con un espacio de maniobra reducido, mientras que la definición del contenido de su política exterior en general ha seguido a grandes trazos las líneas de conducta emanadas desde Washington. La política internacional colombiana ha estado circunscrita a Estados Unidos, interlocutor casi exclusivo en la agenda diplomática. Se puede hablar de una subordinación aceptada, asumida y racionalizada a partir del reconocimiento de que el país se ubicaba en la esfera de la influencia norteamericana. La autonomía gubernamental colombiana depende sobre todo de condicionantes económicos que se le aplican al país, de la presión política estadounidense y de la coyuntura nacional compleja. Esto ha hecho inevitable una mayor dependencia colombiana de los Estados Unidos en un contexto de relaciones ya de por sí asimétricas. El problema del narcotráfico en Colombia se define con base y en el entendido del contenido de la política bilateral de los Estados Unidos.⁷⁴

⁷³ Para entender la presente parte, se debe considerar la referencia hecha en la última parte del primer capítulo a las relaciones entre Estados Unidos y la región andina en materia de lucha contra las drogas. Asimismo debe estar presente el anterior estudio de la situación interna en Colombia.

⁷⁴ BOTERO A.M., *Un aporte interpretativo en torno a las drogas y su papel en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos*, en *Documentos ocasionales*, Revista del C.E.I., n°12, Bogotá, nov.-dic.1989, p.5-6; en menor medida, REINA M., *Economía política y estrategia antidrogas: ¿un esfuerzo*

Si bien Colombia proyecta un perfil externo con mayor autonomía en los últimos quince años, la política frente al narcotráfico ha estado condicionada, de forma ambivalente y contradictoria, por el diagnóstico elaborado por el gobierno de los Estados Unidos para hacer frente a este fenómeno internacional. La sumisión a las percepciones norteamericanas de las políticas gubernamentales colombianas en materia de narcotráfico conducen a un cuestionamiento en cuanto al margen de maniobra de los gobiernos que se suceden desde mediados de los setenta para diseñar y ejecutar una política coherente y eficaz que responda a la mayor protección, defensa y promoción de los intereses nacionales. De hecho, las acciones adoptadas en el terreno de las drogas aparecen como respuestas a las iniciativas estadounidenses (particularmente de su ejecutivo) y a la definición dada por las administraciones de ese país al problema del narcotráfico. La asimilación de la estrategia antidrogas norteamericana por parte de Colombia lleva a lo que se denomina la 'internalización' del diagnóstico americano por las autoridades nacionales.⁷⁵

Las administraciones colombianas han asumido el diagnóstico norteamericano en materia de drogas y aceptado la estrategia diseñada por los Estados Unidos y materializada en la noción de 'guerra contra las drogas'. Es cierto que los mecanismos utilizados y las modalidades de lucha son ligeramente distintos en algunos aspectos y que la actuación de cada gobierno colombiano presenta características propias. No obstante, la línea de acción ha sido eminentemente represiva y no se aparta significativamente de las orientaciones estadounidenses. En realidad, la política formulada por cada gobierno resulta ser más el efecto ante iniciativas y acciones surgidas en Washington y se ejecuta como consecuencia de estas, *a posteriori*, en especial sobre la base de situaciones de crisis generadas por las consecuencias desestabilizadoras internas producto de las

fallido?, en *Colombia internacional*, Revista del C.E.I., n08, Bogotá, oct.-dic. 1989, p.14-15.

⁷⁵ BOTERO A.M., *op.cit.*, p.6.

acciones del narcotráfico. Es interesante notar que las presiones que ejercen los Estados Unidos (tanto su ejecutivo como su legislativo) juegan un papel no despreciable en la orientación elegida por Colombia. De hecho, un incremento de los recursos suele recompensar la prosecución de la opción norteamericana. El cuadro de la evolución de la ayuda financiera prestada al gobierno de Colombia por el Departamento de Estado norteamericano entre 1978 y 1989⁷⁶ confirma esta visión:

1978	2.483.000	1982	2.720.000	1986	10.600.000
1979	3.853.000	1983	3.490.000	1987	11.553.000
1980	16.000.000	1984	6.765.000	1988	9.767.000
1981	3.640.000	1985	10.650.000	1989	10.000.000

2. La Administración de Alfonso López Michelsen (1974-1978)

Al emprender su mandato, el Gobierno de Alfonso López Michelsen podía contar con una institución encargada de cuestiones relacionadas con las drogas, el denominado 'Consejo Nacional de Estupefacientes'. Este órgano había sido creado por el decreto 1206 de 1973 y su principal función era la de gestionar los bienes decomisados. Además, con el decreto 1188 de 1974 se había dictado el primer Estatuto nacional de estupefacientes. Este acta, completada por el decreto 1514 de 1975, había previsto el decomiso de los bienes y medios de transporte utilizados en el proceso de producción de drogas. Asimismo, facultaba a las autoridades de la Policía judicial a destruir las plantaciones de marihuana, coca, adormidera y demás plantas de las cuales pudiera extraerse droga, previo procedimiento de identificación de lo referente al cultivo (planta, superficie, propietario), así como a proceder a la destrucción de las drogas incautadas tras

⁷⁶ Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos, 1989, citado en BOTERO A.M., *op.cit.*, p.24.

su identificación.⁷⁷

Durante el mandato de López Michelsen, el Gobierno trató de actuar pragmáticamente. El Banco de la República abrió la 'ventanilla siniestra', decisión de suprimir la exigencia de justificación de la procedencia de los depósitos de dinero. Gracias a esta medida, se permitía indirectamente el ingreso en el país de dinero procedente del negocio ilegal de los estupefacientes. De hecho, el Banco de la República notó un aumento de la oferta de divisas y la acumulación de las cantidades de reservas externas. Esto se explicaba por el crecimiento de la economía subterránea debido al desarrollo de la industria de la marihuana, y, a la vez, de la paralela bonanza cafetera de los años 1975-1976 (que diluyó la importancia del dinero de la marihuana). No era evidente todavía que los colombianos estuvieran involucrados en el comercio de la cocaína. En consecuencia, el gobierno argumentaba que el problema de las drogas ilegales estaba generado por la demanda.⁷⁸ La apertura de la 'ventanilla siniestra' tenía como objetivo manejar el aumento de divisas y hacer frente a los dos problemas que se derivaban del mismo: la necesidad de compensar la acumulación de reservas del Banco de la República con un gasto menor del Gobierno, para evitar el aumento de la inflación, y la mala asignación de recursos, porque los fondos ilegales no se estaban utilizando para invertir en sectores altamente productivos. A pesar de que las divisas traídas disminuyeron, la 'ventanilla' siguió abierta igualmente bajo la siguiente administración.⁷⁹

De esta situación proviene directamente el debate nacional acerca de la asimilación del capital acumulado por la industria de la marihuana y la posible legalización de este estupefaciente que

⁷⁷ Documento informal de la Dirección Nacional de Estupefacientes (D.N.E.), nomenclatura de la legislación en materia de decomisos y destrucciones de productos y bienes relacionados con la producción de estupefacientes, 17 páginas.

⁷⁸ THOUMI F., *op.cit.*, p.215.

⁷⁹ *Ibid.*, p.215-216.

ha sido promovido por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (A.N.I.F.). Las reacciones políticas han sido mayoritariamente opuestas a esta propuesta, por lo que no se ha vuelto a plantear el tema.⁸⁰

En resumen, "En la década de los setenta, el sistema colombiano no se sentía amenazado seriamente por el alcance político-institucional del negocio de la marihuana, su efecto negativo en la seguridad nacional, ni las consecuencias financieras de su producción y comercio. Por tanto, Colombia no acentuó unilateralmente las medidas represivas en sus esfuerzos por controlar y erradicar este tráfico".⁸¹

⁸⁰ *Ibíd.*, p.215-216.

⁸¹ TOKATLIAN J.G., *National security and drugs: their impact on colombian-US relations*, en *Journal of interamerican studies and world affairs*, vol.30, n01, 1988, p.139.

B. LA ADMINISTRACIÓN DE JULIO CÉSAR TURBAY AYALA (1978-1982)

1. La influencia estadounidense

Durante el Gobierno de Julio César Turbay Ayala, la internalización del diagnóstico estadounidense sobre la problemática del narcotráfico es manifiesta y la instrumentación básica de la política sigue el esquema bilateral y no aprovecha la concertación andina como mecanismo de coordinación intraregional y de poder negociador frente al Gobierno de Estados Unidos. El alineamiento estricto con Washington en su versión más ideológica permitía al país maximizar objetivos externos en los terrenos económicos y diplomáticos. El mandato de este presidente coincide con el inicio de la 'guerra contra las drogas' en la región andina por parte de la administración norteamericana, especialmente a través del decomiso de drogas, la erradicación de la producción y la eliminación del procesamiento de drogas. Hubo un consenso de ambos gobiernos en torno a la participación activa de los militares en la lucha antidrogas, la extradición de narcotraficantes y el rechazo a una eventual legalización, así como una presión permanente acerca la fumigación con químicos de los cultivos de marihuana. A pesar de la ayuda estadounidense en recursos (la cooperación se tradujo en ayuda económica y asesoría técnica para el Ejército, la Policía y las Aduanas), Colombia asumió *de facto* los crecientes costos de estas medidas.⁸²

2. La política interna

Con el cambio de administración en 1978, la posición en materia de política antidrogas evolucionó. Al comenzar el Gobierno de Julio César Turbay Ayala, el narcotráfico ya se había convertido en "un problema serio que contribuía adversamente a la crisis política y a la erosión de la legitimidad y credibilidad del aparato estatal"⁸³. La producción y tráfico de marihuana

⁸² BOTERO A.M., *op.cit.*, p.12-14.

⁸³ *Ibíd.*, p.12.

continuaba en ascenso y se iniciaba el auge de la cocaína. De hecho, frente a este auge de la cocaína, la opinión pública observaba una cierta inacción oficial que se asimilaba con complicidad, recordando las acusaciones de lazos del narcotráfico con el Presidente Turbay y otros dos ministros⁸⁴. Por esta razón, el presidente tuvo que probar su determinación y modeló una política multifacética y más agresiva⁸⁵.

Las iniciativas antidrogas del Gobierno Turbay se manifestaron tanto en el frente preventivo como en el represivo. En lo preventivo, los esfuerzos fueron escasos a pesar de la labor iniciada y coordinada por el Ministerio de Educación en relación con la campaña contra el alcoholismo y la farmacodependencia. En lo represivo, por el contrario, la política apareció como una acción decidida y vertical: a nivel interno, se involucró a las fuerzas militares como mecanismo fundamental de la lucha antidrogas, se planteó por primera vez la posibilidad de fumigación y se hizo hincapié en el carácter criminal de las conductas relacionadas con el tráfico de drogas, oponiéndose a su despenalización. A nivel externo, el presidente internalizó el diagnóstico estadounidense, se acogió al tipo de mecanismos propuestos, y estrechó sus vínculos a través de una búsqueda mayor de asistencia legal, económica y estratégica.⁸⁶

Concretamente, con la expedición del decreto 2144 de 1978, se facultó a las fuerzas militares para vigilar y reprimir la salida de marihuana y su cultivo. Esta medida estaba promovida y elogiada por la Administración norteamericana de Carter. Por primera vez, se involucraba directamente a las fuerzas militares en la lucha antidrogas a pesar de las reservas emitidas por la élite gubernamental y militar. Se planteaba en aquel entonces la

⁸⁴ CAMACHO GUIZADO A., *Una década de conflictos sociopolíticos, en Situación latinoamericana: Colombia, evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los 80*, Fundación C.E.D.E.A.L., Madrid, 1993, p.141.

⁸⁵ THOUMI F., *op.cit.*, p.217.

⁸⁶ BOTERO A.M., *op.cit.*, p.12.

posibilidad de fumigar los cultivos de marihuana. Tras una encuesta que reveló la toxicidad de las herbicidas utilizables (sobre todo el paraquat) y sus consecuentes efectos ecológicos negativos, se rechazó la aplicación extensiva de defoliantes.⁸⁷ No obstante, se lanzó la 'Operación fulminante' que, aunque se desarrolló en muy poco tiempo, involucró a 10.000 soldados en la erradicación de marihuana en La Guajira y la Sierra Nevada de Santa Marta.⁸⁸

Un éxito importante de las políticas de la Administración Turbay fue la promulgación del 'Estatuto Nacional de Seguridad', que aumentó los poderes del gobierno y del ejército para efectuar arrestos y emprender acciones tanto contra la industria de la droga como contra las organizaciones guerrilleras. Este Estatuto legalizaba el establecimiento de los grupos de autodefensa, que posteriormente fueron usado por la industria de la droga para desarrollar sus fuerzas paramilitares y combatir las guerrillas y la izquierda política.⁸⁹

La Policía Nacional también se fortaleció durante este gobierno. En 1980, por orden del presidente, se creó un Departamento especial para la lucha antidrogas en el seno de esta entidad, que contó con recursos provistos por Estados Unidos. En 1981, se creó definitivamente un organismo especial bajo la dirección del Director general de la Policía, compuesto por un Comando nacional antidrogas, un servicio aéreo y un grupo de inteligencia que contó con la ayuda complementaria del ejército y fue receptora principal de la ayuda estadounidense.⁹⁰

Fue durante la Administración de Turbay cuando la eventualidad de la extradición de colombianos hacia Estados Unidos empezó a

⁸⁷ *Ibíd.*, p.13.

⁸⁸ *Ibíd.*; THOUMI F., *op.cit.*, p.218.

⁸⁹ THOUMI F., *op.cit.*, p.218.

⁹⁰ BOTERO A.M., *op.cit.*, p.12-13.

discutirse. Dada la notoria presencia y actividad de narcotraficantes en su territorio, Colombia fue un país especialmente enfocado por Estados Unidos en su ola de negociación de tratados de extradición con los más importantes países productores de América Latina y Asia a finales de los años setenta. Frente a la dificultad de las autoridades colombianas para combatir internamente el tráfico de drogas, la extradición fue considerada como un método particularmente adecuado. La debilidad y vulnerabilidad de la administración de justicia era notable ante el creciente poder económico y político de las organizaciones narcotraficantes. A través de la intimidación, corrupción y amenaza política, algunos jueces colombianos fueron obligados a tomar decisiones en favor de traficantes ilegales de drogas. Los jueces que fueron suficientemente valientes para resistir estas presiones fueron, sencillamente, asesinados. Se pensó que la mejor solución frente a esta situación podría ser un fuerte tratado de extradición que permitiría juzgar a los narcotraficantes colombianos en los Estados Unidos. En resumen, la existencia de la extradición implicaba una desconfianza casi total respecto de la aplicación de las leyes en Colombia, y sugería que sólo la ley estadounidense era eficaz y correcta para juzgar a los narcotraficantes.⁹¹

El 14 de septiembre de 1979, los dos países firmaron un nuevo Tratado de extradición, considerado por Estados Unidos como un arma efectiva contra el tráfico internacional de drogas. El tratado fue ampliamente discutido en el Congreso colombiano, principalmente alrededor de la sumisión a Estados Unidos y de la violación de la soberanía nacional. A pesar de la existencia de una decidida oposición, el Congreso lo aprobó en noviembre de 1980. La aprobación por el Congreso de Estados Unidos tuvo lugar en marzo de 1981 y el tratado entró en vigor en marzo de 1982. Sin embargo, en los primeros años, los Estados Unidos no solicitaron extradiciones y el presidente colombiano no decidió

⁹¹ KAVASS I.I., *Fin del tratado de extradición Colombia-Estados Unidos de 1979: ¿una comedia de errores?*, en *Documentos ocasionales*, Revista del C.E.I., n03, Bogotá, 1988, p.4-9; THOUMI F., *op.cit.*, p.218-219.

extraditar a nadie, con lo que el tratado no tuvo que aplicarse bajo la Administración Turbay.⁹²

La cuestión de la extradición tiene una peculiar relevancia en la política colombiana interna. Ha sido motivo de un descontento amenazador por parte de los traficantes nacionales que, según sus propias palabras, preferían "una tumba en Colombia a una cárcel en Estados Unidos". La eliminación del tratado se ha convertido en el mayor objetivo de los narcotraficantes, que han usado principalmente a la violencia para lograr sus fines. Por esta razón la aplicación del tratado ha sido el aspecto más conflictivo de las relaciones entre el Estado colombiano y los traficantes de drogas.

⁹² KAVASS I.I., *op.cit.*, p.4-9; THOUMI F., *op.cit.*, p.218-219.

C. LA ADMINISTRACIÓN DE BELISARIO BETANCUR CUARTAS (1982-1986)

1. La influencia estadounidense

El Gobierno de Belisario Betancur Cuartas pretendió evitar la situación conocida bajo la anterior administración. Intentó una política de distanciamiento respecto a Washington, considerándolo como fuente de alta visibilidad y protagonismo político regional y mundial. No cuestionó los resultados de la gestión anterior, ni el contenido o alcance de la política antidrogas aplicada hasta el momento pero tampoco formuló una estrategia coherente alternativa. En un primer momento, se opuso a las iniciativas de los Estados Unidos sobre extradición de narcotraficantes colombianos y erradicación de cultivos y emprendió una ofensiva importante en el campo preventivo. Esto, en realidad, fue transitorio y las limitaciones a su autonomía se manifestaron ante la realidad política de 1984 y la amenaza representada por el narcotráfico, agravada por el componente económico, que le restaron margen de maniobra en el campo externo. Su gobierno se replanteó entonces su línea de acción y reinternalizó la política estadounidense aceptando la aplicación de la extradición y la fumigación de cultivos. Consecuentemente, la ayuda financiera americana se incrementó.⁹³

2. La política interna

a. *Los acontecimientos*

En cuanto a la política contra las drogas, la acción del Gobierno de Belisario Betancur Cuartas se dividió en dos períodos. El cambio de enfoque que se produjo se justifica por la manifestación violenta de los narcotraficantes hacia el Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984. Esta personalidad era el representante en el gobierno del 'Nuevo Liberalismo', fuerza que cabalgaba sobre la crítica a la inmoralidad y a la

⁹³ BOTERO A.M., *op.cit.*, p.14-17.

corrupción.

Antes de esta fecha, la táctica gubernamental había sido la de alejarse de la política de represión (sostenida por Estados Unidos) y recobrar autonomía. El presidente pensaba que Colombia tenía que actuar independientemente en materia de lucha contra las drogas. La industria de las drogas no era el problema que recibía mayor atención bajo Betancur. Su prioridad se dirigía al proceso de paz con las guerrillas y a los problemas económicos heredados de la administración anterior. En esta época, el Ministerio de Justicia pasó a ejercer el papel central y casi exclusivo en la lucha contra las drogas y se emprendió una ofensiva en el campo preventivo. En 1982, se propuso una nueva amnistía tributaria con el argumento de que reduciría el gran déficit presupuestario al que se enfrentaba el gobierno y de que era necesaria para reducir la economía subterránea y sus efectos corruptos. Era un intento de legalización del capital oculto. A pesar de las múltiples solicitudes norteamericanas, durante su primer bienio el Presidente Betancur se negó a efectuar extradiciones. Esta renuncia a aplicar el tratado de extradición no significó la inacción en materia de lucha contra las drogas puesto que se realizaron operaciones de destrucción de laboratorios.⁹⁴

Después del asesinato de Rodrigo Lara Bonilla, el Presidente Betancur decidió volver a orientar la estrategia antidrogas hacia una actuación más represiva. Este acto de violencia no dejó al presidente otra alternativa que la de contraatacar con todos los medios a su disposición. El Tratado de extradición fue activado y, durante dos años, Colombia extraditó a seis de sus nacionales para que fueran juzgados en los Estados Unidos por el delito de narcotráfico. Se declaró el estado de sitio y se adoptaron normas ofensivas (decretos legislativos 666 a 670 y 747 de 1984). Se ordenó el traslado del conocimiento de los delitos por tráfico de estupefacientes a la justicia penal militar, la cual estaba

⁹⁴ THOUMI F., *op.cit.*, p.220-221; BOTERO A.M., *op.cit.*, p.14.

más protegida de las amenazas y los sobornos de los narcotraficantes. Se autorizó la atribución de funciones de la Policía Judicial a los oficiales de las Fuerzas Armadas, lo que provocó el comienzo de una actividad militar contra las drogas. Además, hasta 1986 otros decretos incrementaron las penas e incluyeron más acciones bajo la competencia de la justicia penal militar. Todas estas medidas otorgaban poderes ampliados para atacar el procesamiento de drogas y los narcotraficantes. Cientos de presuntos traficantes fueron encarcelados y sus bienes registrados y/o confiscados. Se pusieron en práctica programas de erradicación de las plantaciones de marihuana mediante fumigación aérea con herbicidas (glifosato en lugar de paraquat).⁹⁵

Fue la primera gran ofensiva represiva contra los narcotraficantes. Se pueden formular varias críticas: se incrementó la participación de las Fuerzas Armadas de manera significativa (lo que generó un incremento del nivel de violencia y un fortalecimiento de las organizaciones armadas de los narcotraficantes), no se atacó la oferta de cocaína y se hizo patente la falta de planes a largo plazo de los poderes ejecutivo y judicial para afrontar las drogas ilícitas.⁹⁶ Paralelamente, Colombia se hizo muy presente en los foros internacionales con el objetivo de que se abordara el tema de los estupefacientes y el narcotráfico.⁹⁷

Para los narcotraficantes, esta ola de represión trajo como consecuencia la necesidad de esconderse, y, por ende, la voluntad de dialogar con el gobierno para plantear su reincorporación a la sociedad colombiana. El Procurador General de la Nación, Carlos Jiménez Gómez, había emprendido en Panamá un diálogo con narcotraficantes de Medellín escondidos. En este diálogo, éstos ofrecían desmontar sus operaciones delictivas y traer la mayoría

⁹⁵ THOUMI F., *op.cit.*, p.221-222; LEAL BUITRAGO F., *op.cit.*, p.111.

⁹⁶ THOUMI F., *op.cit.*, p.222.

⁹⁷ BOTERO A.M., *op.cit.*, p.14-17.

del capital, entre otras cosas para pagar la deuda externa del país, a cambio de su integración en la vida nacional y la sociedad tradicional. En mayo de 1984, se dio publicidad al proceso que se estaba produciendo desde hacía varios meses. El rechazo de esta iniciativa de mediación por el gobierno fue absoluto y la tentativa de negociación entre narcotraficantes y gobierno se estancó.⁹⁸

La represión parecía producir resultados significativos a corto plazo, por ejemplo en cantidad de arrestos y confiscaciones. Pero, a los pocos meses, ya se liberaban a ciertos encarcelados y se devolvían bienes. La represión elevó el nivel de violencia e intimidación que la industria de la droga estaba dispuesta a ejercer. Los sobornos y las amenazas al personal encargado de las persecuciones se hicieron más numerosas. El vínculo entre narcotráfico y guerrilla adquirió una especial fuerza con la toma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985 por el grupo guerrillero M-19 aparentemente ligado a los narcotraficantes, y quizá al Ejército, igualmente interesado en la destrucción de documentos. Mediante una acción muy violenta, el Ejército logró recuperarlo. Perekieron 95 personas (entre las cuales varios magistrados de la Corte Suprema que eran amenazados regularmente por el narcotráfico), el edificio fue destruido así como algunos expedientes relacionados con el narcotráfico y los derechos humanos.⁹⁹

Al final de su período gubernativo, Betancur continuó la campaña de erradicación y extradición y los narcotraficantes reaccionaron con mayores amenazas y violencias hacia funcionarios públicos y personalidades que mantenían posiciones antidrogas y hacia la izquierda política legal. Paralelamente a la estrategia gubernamental agresiva, se desarrolló una ola de narcoterrorismo, acción violenta del narcotráfico contra el Estado.¹⁰⁰

⁹⁸ *Ibid.*, p.15; THOUMI F., *op.cit.*, p.222.

⁹⁹ THOUMI F., *op.cit.*, p.224-225.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.225.

b. *La Ley 30 de 1986 - 'Estatuto Nacional de Estupefacientes'*

Una etapa importante en la codificación de normas en el campo de la lucha contra las drogas en Colombia la conforma la expedición de la 'Ley 30 de 1986 (enero 31) por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones'.

El artículo 3 de este Estatuto estipula que "la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales estos se produzcan, se limitará a los fines médicos y científicos, conforme la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Salud". La ley regula en adelante todo lo que gira alrededor de las drogas autorizadas.

Tras un primer capítulo que introduce los 'principios generales', el capítulo 2 se refiere a las 'campañas de prevención y programas educativos', el capítulo 3 a las 'campañas de prevención contra el consumo del alcohol y del tabaco' y el capítulo 4 al 'control de la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencias'. En este último, se preve un control de las sustancias químicas necesarias para la preparación de estupefacientes. Asimismo, se preven controles variados para evitar la producción y/o el comercio de drogas ilícitas.

El capítulo 5 'de los delitos' especifica las penas previstas en caso de infringir la reglamentación. El artículo 32 dice así "El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que puede producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de cuatro a doce años y en multa de diez a cuatrocientos salarios mínimos mensuales. Si la cantidad de plantas de que trata este artículo lo excediere de veinte sin sobrepasar la cantidad de cien, la pena será de uno

a tres años de prisión y multa en cuantía de uno a cuarenta salarios mínimos mensuales". El artículo 33 añade que "El que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia, incurrirá en prisión de cuatro a doce años y multa en cuantía de diez a cien salarios mínimos. Si la cantidad de droga excede la dosis para uso personal sin pasar de mil gramos de marihuana, doscientos gramos de hachís, cien gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína, doscientos gramos de metacualona, la pena será de uno a tres años de prisión y multa en cuantía de dos a cien salarios mínimos". El artículo 34 completa: "El que destine ilícitamente bien mueble, inmueble, para que en él se elabore, almacene, transporte, venda o use algunas de las drogas a que se refiere el artículo 32 y/o autorice o tolere en ellos tal destinación, incurrirá en prisión de tres a ocho años y multa en cuantía de diez o ochocientos salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 124 y 125 del Decreto-ley 522 de 1971 [...]. Si la cantidad de droga no excede de mil gramos de marihuana, trescientos gramos de hachís, cien gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o doscientos gramos de metacualona, la pena será de uno a tres años de prisión y multa en cuantía de dos a cien salarios mínimos mensuales". El artículo 38 preve que las penas se duplicarán en ciertos casos, por ejemplo "cuando la cantidad incautada sea superior a mil kilos si se trata de marihuana; a cien kilos si se trata de marihuana; y a cinco kilos si se trata de cocaína o metacualona".

A los funcionarios públicos que delinquen se les aplica una medida particular (art.39): "El funcionario empleado público o trabajador oficial encargado de investigar, juzgar o custodiar a personas comprometidas en delitos o contravenciones de que trata el presente Estatuto, que procure la impunidad del delito, o la ocultación, alteración o sustracción de los elementos o

sustancias decomisados o facilite la evasión de persona capturada, detenida o condenada, incurrirá en prisión de cuatro a doce años, pérdida del empleo e interdicción de derechos y funciones públicas por el mismo término. Si el hecho tuviere lugar por culpa del funcionario o empleado oficial incurrirá en la sanción respectiva, disminuida hasta la mitad."

También se preven las penas para los que guarden productos o material para producir drogas ilícitas (art.43) y para el hecho de obrar en concierto para delinquir (art.44). Se plantea la posibilidad de disminuir la pena en caso de denunciar otros involucrados: "La persona sindicada y procesada por los hechos punibles a que se refiere este capítulo que denuncie mediante pruebas idóneas a los autores, cómplices o encubridores del delito que se investiga, diferentes a los ya vinculados al proceso, se le disminuirá la pena de la mitad a las dos terceras partes." (art.45). Igualmente se regula la posibilidad de decomisos (art.47).

Los abusos y el consumo se regulan en el capítulo 6 'de las contravenciones' y se aborda lo respectivo a 'tratamiento y rehabilitación' en el capítulo 8. Un capítulo también se refiere al 'procedimiento para la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas' (cap.7).

Finalmente se precisan, en el artículo 91, las funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes:

"a) Formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. Igualmente el Consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas;

b) Conforme al ordinal anterior, señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que cada uno de ellos deba adelantar;

c) Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de

sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de éste;

d) Supervisar la actividad de las entidades estatales y privadas que se ocupan de la prevención e investigación científica y de Policía Judicial, control y rehabilitación en materia de drogas que producen dependencia;

e) Mantener contactos con gobiernos extranjeros y entidades internacionales en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción del Gobierno colombiano con la de otros Estados, y de obtener la asistencia que fuera del caso;

f) Disponer, de acuerdo con los indicios graves, que posea, proveniente de los organismos de inteligencia, sobre actividades de personas, aeronaves, embarcaciones, vehículos terrestres y uso de aeródromos o pistas, puertos, muelles o terminales marítimos, fluviales o terrestres, vinculados al tráfico de estupefacientes, la suspensión de las licencias para personal aeronáutico, marítimo, fluvial y terrestre, certificados y permisos de operación. Para tal efecto, impartirá a las autoridades correspondientes las instrucciones a que haya lugar;

g) Disponer la destrucción de cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país."

Para resaltar lo que se ha precisado en el título consagrado a las medidas adoptadas bajo el Gobierno López Michelsen, se explicita a continuación como han evolucionado las disposiciones previstas en los decretos promulgados alrededor de 1974. La ley 30 de 1986 recoge los mismos términos que aquella norma en materia de decomiso de bienes utilizados en el proceso de producción de drogas, incluyendo en la lista de bienes los dineros y efectos provenientes de las actividades ilícitas. Asimismo, renueva la disposición relativa a la destrucción de plantas susceptibles de una transformación en drogas y de las

mismas sustancias estupefacientes. Además, con la expedición de esta nueva ley, la posesión de elementos químicos aptos para el procesamiento de drogas que producen dependencia fue elevada a la categoría de delito, proponiendo la ulterior utilización pública o destrucción.¹⁰¹

Este nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes llena un vacío normativo y establece una base legal más amplia en materia de lucha contra las drogas. Pero esto no proporciona indicaciones sobre la aplicación de la reglamentación y de los medios consecuentes.

¹⁰¹ Documento informal de la Dirección Nacional de Estupefacientes (D.N.E.), nomenclatura de la legislación en materia de decomisos y destrucciones de productos y bienes relacionados con la producción de estupefacientes, 17 páginas.

D. LA ADMINISTRACIÓN DE VIRGILIO BARCO VARGAS (1986-1990)

1. La influencia estadounidense

Bajo el Gobierno de Virgilio Barco Vargas coexistieron diferencias y coincidencias (una mezcla de consensos y disensos) con los Estados Unidos en diversas áreas temáticas. El narcotráfico generó un disenso político, sobre todo en torno al proceso de certificación estipulado en las leyes antidrogas del Congreso estadounidense y en las sanciones económicas adoptadas por Washington en diferentes momentos. El ejemplo más notorio lo constituyeron las sanciones impuestas por los Estados Unidos en razón de la liberación del narcotraficante de Medellín J.L. Ochoa por la justicia colombiana a finales de 1987. Si bien el Presidente Barco buscó 'desnarcotizar' las relaciones frente a Washington para no ligar el tópico de las drogas a los otros temas de la agenda bilateral, lentamente encontró más dificultades para materializar esa política. Su esfuerzo por internacionalizar el combate contra las drogas en la primera parte de su mandato contrasta con la nacionalización de la guerra contra las drogas en la última parte de su administración, en paralelo con el recrudecimiento de la narcoviolencia a finales de los años ochenta. De hecho, los Estados Unidos recuperaron una presencia que se materializó en parte con el envío de ayuda y asesoría militar y policial a Colombia.¹⁰²

Con el fin de ilustrar cuantitativamente lo anterior, se facilitan unas indicaciones acerca del presupuesto norteamericano dirigido a Colombia. En el trienio 1989-1991, Washington destinó a Colombia recursos en ayuda militar directa por valor de 218.3 millones de dólares y en represión y fortalecimiento de la ley por 50 millones de dólares; asimismo el aporte asistencial económico fue de 54.7 millones de dólares. La desproporción en el tipo de colaboración y la insistencia en la represión como vía de salida no influyeron radicalmente en la disminución del

¹⁰² BOTERO A.M., *op.cit.*, p.17-19.

negocio de la cocaína.¹⁰³ La campaña estadounidense de lucha contra la droga en Colombia para el año presupuestario 1990 se repartió en 45.9 millones de dólares de ayuda militar, 20 millones de ayuda para combatir el terrorismo, entrenamiento y mantenimiento de equipo y un total de 15.1 millones para el sistema judicial, educación, transferencia de tecnología y programas agrícolas. Aquí también es notable la presión realizada por los Estados Unidos sobre la interdicción del tráfico.¹⁰⁴

2. La política interna

a. *La posición oficial*

Para presentar la posición oficial del Presidente Virgilio Barco Vargas, se hace referencia a un documento de la Presidencia de la República de abril de 1989 titulado *La lucha contra el narcotráfico en Colombia*. Éste presenta las prioridades de la política nacional frente al fenómeno de las drogas y hace un balance del período. Como publicación oficial, tiene la ventaja de proponer un esbozo completo de la situación y describir las metas planteadas y las acciones utilizadas, así como los resultados logrados. Sin embargo, deja de lado varios aspectos que se estudian por lo tanto en el punto siguiente.

Los objetivos principales de la política gubernamental en relación con el narcotráfico son:

"- acabar con el cultivo, producción, elaboración o tráfico de estupefacientes;

¹⁰³ Datos procedentes de United States Agency for International Development, *Fiscal Year 1993: Summary Tables*, citados por TOKATLIAN (J.G.), *El desafío de la amapola en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos*, en *Colombia internacional*, Revista del C.E.I., n°21, Bogotá, enero-marzo 1993, p.9.

¹⁰⁴ I.R.E.L.A., *Colombia: insurgencia, droga y gobernabilidad*, dossier n°25, Madrid, mayo 1990, p.31.

- evitar el consumo de estupefacientes¹⁰⁵;
- acabar con las organizaciones criminales que participan en la producción, tráfico o distribución de drogas ilegales, o de los insumos y materias primas necesarias para su elaboración, y también castigar a los miembros de tales organizaciones;
- concertar con otros Estados que participan en la producción, tráfico, consumo y distribución de drogas ilícitas y de los insumos y materias primas requeridas para su elaboración, acciones dirigidas a neutralizar todas las actividades relacionadas con el problema a nivel mundial. Buscar que se lleven a cabo acciones en cada país, y a nivel multilateral, de represión contra todas las actividades relacionadas con el narcotráfico."¹⁰⁶

¹⁰⁵ El tamaño del problema de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia se ilustra a continuación pero con datos que no reflejan la situación a finales de los ochenta sino en la primera mitad de los noventa, dada la imposibilidad de procurarse datos anteriores. Las cifras avaladas oficialmente se refieren al consumo de drogas alguna vez en la vida en porcentaje de la población (lo que no significa que se está en presencia de abuso) y reflejan la situación en 1992: marihuana 5,3%, cocaína 1,5%, basuco 1,5%, heroína 0,1%, tranquilizantes 4,1%, barbitúricos 0,4% y anfetaminas 0,6%, inhalantes 3,8%. (Consejo Nacional de Estupefacientes, *Plan Nacional 1995. Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga*, Santafé de Bogotá, 1995, p.107-109, Anexo 2: Datos sobre el consumo interno de sustancias psicoactivas). Las últimas cifras divulgadas por las fuentes norteamericanas reflejan la situación en 1995: 1,15 millones de colombianos consumen marihuana (+/- 3,8%), 343.000 derivados de la cocaína (basuco y pasta base) (+/- 1,14%), 338.000 cocaína (+/- 1,13%) y un indeterminado número de adictos a los inhalantes, lo que indica la tendencia creciente del consumo de estupefacientes en Colombia. (United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, marzo de 1996). Por su parte, F. Thoumi se vale de las siguientes cifras de consumo de drogas psicoactivas entre la población colombiana: tranquilizantes 6%, marihuana 1,1%, basuco 0,6% y cocaína 0,3%, indicando que se asiste a un aumento del consumo desde los años setenta, que el consumo de basuco es muy peligroso porque su tasa de adicción es alta y porque su relación con la violencia (sicariato) es evidente, y que con 15,3% el abuso de alcohol predomina y se ha vuelto muy preocupante. (THOUMI F., *op.cit.*, p.281-286). De manera general, este autor identifica varios factores que, además de la juventud de la población, explican el incremento del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia: "La desigualdad social del país y las instituciones que excluyen grandes segmentos de población del poder político, la creciente ilegitimidad del régimen político, la rápida urbanización y las grandes migraciones, el alto nivel de violencia, los drásticos cambios en el papel de la mujer en la sociedad, el debilitamiento de la influencia de la Iglesia católica, son factores que aumentaron la tolerancia de comportamientos desviados, debilitaron la familia nuclear y extensa, redujeron la solidaridad social y los lazos de cohesión, disminuyeron las capacidades del gobierno para aplicar la ley." (*Ibíd.*, p.279).

¹⁰⁶ *La lucha contra el narcotráfico en Colombia*, Presidencia de la República, abril 1989, p.35.

Las acciones ejecutadas por el Gobierno se concentraron en tres grandes grupos. En el campo legal, se aprobaron varios decretos para reglamentar el 'Estatuto Nacional de Estupefacientes'¹⁰⁷, para llenar los vacíos que la norma presentaba así como para fortalecer el Consejo Nacional de Estupefacientes y crear juzgados de instrucción y tribunales especiales de investigación de estos delitos. Igualmente, se pidió y se logró que el Congreso de la República le confiara facultades extraordinarias para fortalecer y modernizar la Administración de Justicia. Además, el Gobierno tuvo que librar una batalla legal -que al final perdió- ante la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para mantener vigente el Tratado de extradición y, en acatamiento al mandato de los máximos organismos jurisdiccionales en lo penal y contencioso administrativo, tuvo que suspender el trámite de los procesos iniciados con graves perjuicios de los intereses nacionales. En el campo administrativo, por una parte se renovaron y actualizaron los convenios bilaterales con los Estados Unidos para el intercambio de información y el aporte de nuevos recursos, y, por otra parte, se creó la Dirección de Policía Antinarcóticos de la Policía Nacional para agrupar algunos servicios dispersos y unificar los esfuerzos bajo un solo mando, lo cual se logró en febrero de 1987 dando origen a un cuerpo profesional altamente entrenado y eficaz. En el campo social, se intensificaron las campañas de prevención y se hizo énfasis en los programas de sustitución de cultivos tradicionales de coca y en los programas de rehabilitación. Fue una campaña masiva de difusión con el objetivo de evitar el consumo interno y lograr el consenso de todos los estamentos sociales en la lucha contra el flagelo de la droga.¹⁰⁸

La lucha contra el narcotráfico estaba coordinada por el Consejo Nacional de Estupefacientes, que trazó cuatro estrategias:

¹⁰⁷ Entre los cuales el 'Decreto n°3788 del 31 de diciembre de 1986 por el cual se reglamente la Ley 30 de 1986 o Estatuto Nacional de Estupefacientes'.

¹⁰⁸ *La lucha contra el narcotráfico en Colombia*, Presidencia de la República, abril 1989, p.36-37.

- Prevención de la drogadicción: para defender especialmente a niños y jóvenes contra esta amenaza, se emprendieron campañas de información en centros educativos y medios de comunicación;
- Tratamiento y rehabilitación: varias instituciones gestionaron programas que llevaban a cabo una "acción encaminada a recuperar para la sociedad a aquellas personas que en razón a debilidades en la educación y formación debido a la falta de oportuna orientación han caído en las garras de la drogadicción";
- Sustitución de cultivos: en la región del Cauca, se buscó sustituir los cultivos de coca por productos que pudieran satisfacer las necesidades primarias de los agricultores y les abrieran una expectativa de permanente superación con vías de comunicación, instalación de servicios públicos básicos como los de salud, educación, agua, luz y centros de comercialización oficial donde puedan vender sus productos. Se estudiaron acciones parecidas en otras áreas del país;
- Control y represión: se realizaron actividades de identificación, localización y captura de narcotraficantes; destrucción de cultivos; control de insumos y precursores químicos; localización y destrucción de laboratorios; vigilancia sobre puertos aéreos, marítimos y terminales terrestres; inutilización de pistas clandestinas; control de medios de transporte; redadas contra expendios de drogas ilícitas. Estas se llevaron a cabo por la Policía Nacional y especialmente la Policía Antinarcóticos, pero dada la magnitud del problema las Fuerzas Militares y el Departamento Administrativo de Seguridad participaron activamente en las operaciones. Para juzgar los delitos de narcotráfico y conexos a este fenómeno, además de los jueces ordinarios el Gobierno nombró nuevos funcionarios encargados de agilizar las investigaciones penales.¹⁰⁹

En materia de cooperación internacional, Colombia formó parte de los principales organismos que luchan a nivel mundial, continental y regional, contra las drogas ilícitas; asimismo, firmó convenios binacionales que pretendían el intercambio

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p.38-42.

permanente de información, la realización de operaciones simultáneas en áreas de mutuo interés, la comparación de las legislaciones para agilizar los expedientes penales, y lograr una integración fronteriza práctica y, en todos los casos, procurar una acción firme y decidida contra el narcotráfico (por ejemplo con Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y los Estados Unidos).¹¹⁰

La administración consideró que los resultados obtenidos aumentaron en comparación con los años anteriores y por lo tanto que eran muy satisfactorios. Las incautaciones de cocaína y base de cocaína aumentaron, así como los decomisos y destrucciones de insumos químicos líquidos y sólidos. Las operaciones especiales contra el narcotráfico fueron particularmente eficaces en 1988 y principios de 1989. Mientras estuvo en vigencia el tratado de extradición fueron capturadas y puestas a disposición de las autoridades extranjeras 18 personas ('cabezas principales del narcotráfico'). Entre ellas se destacan Carlos Lehder Rivas (extraditado), Hernán Botero Moreno (extr.), Severo Enrique Escobar Ortega (extr.), René Benítez (extr.), Hader Alvarez Moreno (extr.), José Antonio Cabrera Sarmiento (extr.), Lucas Gómez Van Grieken (revocada la solicitud de extradición), Juan Ramón Matta Ballesteros (se fugó de la Cárcel Nacional Modelo, pero finalmente acabó preso en Estados Unidos), Evaristo Porras Ardila (puesto en libertad por orden del juez), Gilberto Rodríguez Orejuela (en libertad por orden del juez), Jorge Luis Ochoa Vázquez (en libertad por orden del juez)¹¹¹. Otras cabezas importantes como Pablo Escobar Gaviria y Gonzalo Rodríguez Gacha tenían orden de captura por parte de los jueces competentes y huyeron de la justicia. Entre 1985 y principios de 1989, se puede apreciar el número de capturas: 15.970 personas puestas a disposición de la autoridad competente, encausadas por delitos que cubren toda la gama del narcotráfico: cultivadores,

¹¹⁰ *Ibid.*, p.42-43.

¹¹¹ Como se puede constatar, varios de los más conocidos fueron liberados.

procesadores, traficantes y exportadores.¹¹²

La publicación termina con un llamamiento claro para que se asumiera a nivel internacional la corresponsabilidad en materia de lucha contra los estupefacientes: "Es bien entendido que el país no puede afrontar aisladamente esta batalla, requiere del apoyo no solo moral sino material de aquellas naciones que también son víctimas actuales y en potencia de este cáncer de la humanidad. Varios son los aspectos que deberán tener en cuenta los Gobiernos de las potencias más desarrolladas:

- Lograr disminuir la demanda que estimula la producción, mediante acertadas campañas de difusión dirigidas a los diferentes estratos de la sociedad;
- Ejercer un verdadero control sobre los insumos químicos necesarios para el procesamiento de la cocaína, que hoy se venden sin problema alguno pensando más en el lucro del negocio que en el mal causado a sus propios países, a través del alcaloide obtenido gracias a estas sustancias;
- Establecer medidas restrictivas para la venta de aeronaves y embarcaciones comúnmente utilizadas para el transporte de las drogas, las cuales se entregan con absoluta libertad a los narcotraficantes, en perjuicio de la comunidad mundial;
- Restringir definitivamente el comercio ilegal de armas que se realiza ante la actitud benevolente de los Gobiernos, sin tener en cuenta el grave daño que causa a nuestros países;
- Frente al limitado apoyo que hoy recibe Colombia, es imperioso tomar conciencia sobre la gravedad del problema y establecer los mecanismos necesarios para el suministro de equipos de detección aérea y marítima, equipos de interceptación, helicópteros y aviones de transporte, medios de comunicación y armamento."¹¹³

En otro momento, Barco expresó con palabras distintas el mismo sentimiento: "Los inmensos sacrificios que está realizando

¹¹² *La lucha contra el narcotráfico en Colombia*, Presidencia de la República, abril 1989, p.45-46.

¹¹³ *Ibíd.*, p.55-56.

Colombia para reducir la oferta tienen que estar acompañados simultáneamente por esfuerzos equivalentes en la lucha contra la demanda en los países industrializados. La única ley que los narcotraficantes no violan es la ley de la oferta y la demanda. Mientras los norteamericanos y las gentes de otras naciones industrializadas están dispuestos a pagar grandes sumas de dinero para satisfacer su vicio, los cárteles continuaron produciendo y vendiendo cocaína"¹¹⁴. En consecuencia, un objetivo esencial de la política exterior colombiana de ese gobierno fue el de buscar la cooperación y la solidaridad en la lucha contra el consumo, distribución y producción de cocaína. También le pareció necesario replantear el concepto que prevalecía en la comunidad internacional en el sentido de que la producción era el origen del problema. Lo básico para Colombia era dejar de ser considerada como el país responsable del fenómeno y lograr que las otras naciones se dieran cuenta de las responsabilidades que también les correspondían en esta lucha contra la droga. Esta voluntad de una estrategia multilateral iba de la mano de la necesidad para Colombia de dar una nueva imagen de sí misma.¹¹⁵

b. Los acontecimientos

La presente parte viene a contrastar la anterior visión oficial, haciendo referencia, con la ayuda de fuentes de índole distinta (no oficiales), a los acontecimientos del mismo período.

En un primer momento, el Presidente Virgilio Barco, continuó con medidas represivas heredadas de la política de su predecesor y sin una clara planificación estratégica. En aquella época, sin embargo, el problema del narcotráfico ya tenía connotaciones graves tales como: la penetración significativa de los narcodineros en inversiones legales; la participación creciente

¹¹⁴ Virgilio Barco, *Discurso ante la Asociación de directores de periódicos de los Estados Unidos, Washington, febrero 14 de 1989, citado en Una política exterior para el cambio, Informe del Presidente de la República Virgilio Barco al Congreso Nacional, t.III, Bogotá, 20.07.1990, p.75.*

¹¹⁵ *Ibíd.*, p.76-78.

del narcotraficante como inversionista, nuevo actor social, beneficiario de los derechos ofrecidos a los propietarios, y como actor político; la concentración de tierras en manos de los carteles de la droga; la proliferación de grupos paramilitares aliados a los narcotraficantes y la privatización de la justicia por parte de ellos; la desestabilización del aparato judicial y la amenaza al Estado y la sociedad civil. En 1986 resurge la propuesta de los narcotraficantes de desmontar sus laboratorios y negocios ilícitos a cambio de su derecho de integración en la sociedad y de inversión de sus dineros en actividades legales. Nuevamente, la iniciativa fue rechazada, aunque atraía a ciertos actores públicos.¹¹⁶

La parálisis de la Justicia es un dato mayor de la crisis que conoció el período Barco¹¹⁷. Desprovista de medios financieros y de prestigio, la Justicia ordinaria no funcionó. Únicamente una parte infima de las persecuciones penales desembocó en decisiones de justicia, lo que incitaba a cada uno a hacer justicia por sí mismo. A *fortiori*, pese al verdadero heroísmo de ciertos magistrados -decenas de ellos pagaron con su vida durante estos cuatro años y muchos otros tuvieron que renunciar a su función y refugiarse en el extranjero-, la justicia fue incapaz de enfrentarse a la delincuencia organizada y el terrorismo alimentado por los narcotraficantes. A pesar de esta carencia y a pesar de las circunstancias, numerosos sectores, entre los cuales él de los magistrados, manifestaron mayores reticencias hacia los procedimientos y las jurisdicciones de excepción. Hasta 1987, la justicia militar fue habilitada para juzgar ciertos delitos de civiles contra el orden público: sus fallos fueron tan evidentes que se acoge a esta fecha la decisión de la Corte Suprema de Justicia de poner fin a este procedimiento. Frente a la mansedumbre de la justicia militar contra los crímenes cometidos por militares 'fuera de su servicio', la Corte Suprema

¹¹⁶ BOTERO A.M., *op.cit.*, p.17.

¹¹⁷ Por ejemplo, en 1987 el narcotraficante Jorge Luis Ochoa fue capturado y luego liberado al cabo de un mes.

autorizó, en 1989, a los tribunales civiles a conocer algunos de los casos. El aumento de la violencia indujo al gobierno a crear en 1987 jueces especializados en 'el orden público' y en 1988 a conformar un 'Tribunal superior de orden público' con doce magistrados designados por la Corte Suprema. Las medidas no fueron suficientes para detener la gran impunidad de los narcotraficantes y de sus hombres de armas. Quedaba el tratado de extradición firmado con los Estados Unidos, única amenaza que pesaba sobre los narcotraficantes y que motivó numerosos crímenes contra los magistrados y contra los hombres políticos.¹¹⁸

No obstante, en diciembre de 1986, la Corte Suprema de Justicia colombiana cuestionó la constitucionalidad de la ley interna que contenía el tratado de extradición. Se alegó que dicha ley no tenía vigencia "por cuanto no fue constitucionalmente sancionada por el presidente" (fue sancionada por un Ministro de gobierno durante la ausencia del país del presidente). El presidente Barco enseguida promulgó una nueva ley relativa al tratado de extradición pero la Corte argumentó que ésta no tenía base legal. Para que el tratado pudiera existir en derecho colombiano, había que empezar por introducirlo nuevamente como proyecto de ley y lograr su aprobación por el Congreso, lo cual parecía dudoso. Estas complicaciones tuvieron el efecto de parar todas las extradiciones de Colombia a los Estados Unidos a partir de 1987.¹¹⁹ En total, catorce colombianos habían sido extraditados (entre los cuales el narcotraficante Carlos Lehder Rivas).¹²⁰

Bajo esta Presidencia, la aparente contradicción entre las políticas económicas y políticas de Colombia continuó. Después de tomar posesión en 1986, Barco decretó una reforma tributaria que concedía una amnistía tributaria más amplia que las anteriores (simplificó muchos impuestos y eliminó los sesgos

¹¹⁸ PECAUT D., *La Colombie dans la tempête*, en *Problèmes d'Amérique latine* n°98, Notes et études documentaires n°4922, París, 1990, p.8-9.

¹¹⁹ KAVASS I.I., *op.cit.*, p.4-9.

¹²⁰ THOUMI F., *op.cit.*, p.227.

tributarios contra la captación de capital por medio de la emisión de acciones). Al fin y al cabo, dicha medida facilitó el blanqueo de divisas y favoreció a la industria de las drogas.¹²¹ Por otra parte, un decreto de enero de 1988 aumentó los poderes de la Policía y del Ejército en la campaña antidrogas. Casi al mismo tiempo, la erradicación química fue autorizada nuevamente pese a los daños ecológicos y las protestas campesinas.¹²² En 1987, la promulgación del decreto legislativo 944 incluyó en el Consejo Nacional de Estupefacientes a los Ministros de Defensa y Comunicaciones lo que significó un reconocimiento, por la vía represiva, de la importancia que había alcanzado el fenómeno del narcotráfico como problema de defensa y seguridad en el país.¹²³

Esta contradicción lleva el autor colombiano H. Calvo Ospina a escribir que bajo la Presidencia de Barco se aprobaron leyes favorables a la mafia, a sus ingresos y sus propiedades, lo que demuestra la colusión del poder con el narcotráfico así como la permeabilidad de la sociedad colombiana a este tipo de tráfico, a causa del interés financiero.¹²⁴

A partir de 1988, la debilidad evidente del sistema legal colombiano, el mayor nivel de violencia contra los funcionarios públicos y las personalidades políticas y la recomendación estadounidense habían convencido a algunos sectores militares de la necesidad -hasta entonces diferida- de participar más decididamente en las actividades antidrogas. Esta militarización mayor de la guerra contra las drogas se efectuó pese a las inquietudes sobre la credibilidad del personal militar que supuestamente tenía vínculos con el mismo narcotráfico y con los paramilitares financiados por narcotraficantes. El número de

¹²¹ *Ibid.*, p.49 y 226.

¹²² *Ibid.*, p.227.

¹²³ LEAL BUITRAGO F., *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores-I.E.P.R.I., Bogotá, 1994, p.124.

¹²⁴ CALVO OSPINA H., *Don Pablo et ses amis. Pablo Escobar et la cocaïne connection*, E.P.O., Bruselas, 1994, p.85.

arrestos, decomisos y destrucciones de laboratorios aumentó tras esta decisión.¹²⁵ El decreto legislativo 180 de 1988 llamado 'Estatuto antiterrorista o de defensa de la democracia' fue el punto de partida de la guerra contra el narcotráfico.¹²⁶

Durante 1988 y 1989, el narcotráfico estuvo nuevamente en el origen del aumento de la violencia hacia los políticos y los funcionarios involucrados en la lucha contra sus actividades así como dentro del negocio ilícito (oposición entre traficantes de Medellín y Cali sobre el reparto del mercado norteamericano y de la manera de actuar)¹²⁷. A raíz del asesinato del candidato liberal a la Presidencia, Luis Carlos Galán (percibido por los narcotraficantes como potencial presidente amenazador), en agosto de 1989, tuvo lugar una reorientación hacia una ofensiva total que fue llamada 'guerra contra las drogas'. Este acto violento había sido precedido por una ola de violencia en la cual perdió la vida entre otros el Procurador Carlos Mauro Hoyos en 1988 y fue herido Enrique Parejo, que había sido Ministro de Justicia después de Rodrigo Lara Bonilla.¹²⁸

La reacción de la administración Barco fue rápida y enérgica. Se incrementaron entonces la persecución a los narcotraficantes, las destrucciones de laboratorios, los decomisos de drogas y materiales, gracias a la adopción de decretos que ampliaban seriamente los poderes de las autoridades. Se posibilitó la extradición administrativa, sin participación de la rama judicial.¹²⁹ Los siguientes decretos relacionados con las drogas fueron promulgados en 1989: el decreto 1859 amplió la incomunicación por delitos de narcotráfico y conexos, el decreto 1860 autorizó la extradición de nacionales y extranjeros por

¹²⁵ THOUMI F., *op.cit.*, p.228-229.

¹²⁶ LEAL BUITRAGO F., *op.cit.*, p.125.

¹²⁷ THOUMI F., *op.cit.*, p.229.

¹²⁸ *Ibid.*, p.227-228; BOTERO A.M., *op.cit.*, p.18.

¹²⁹ THOUMI F., *op.cit.*, p.231-232.

delitos de narcotráfico y conexos mediante procedimiento administrativo y el decreto 1895 erigió en delito el enriquecimiento ilícito y dio competencia para su tratamiento a la jurisdicción de orden público.¹³⁰ Asimismo el decreto 814 de 1989 creó un Cuerpo especial armado de Policía ('Cuerpo de élite') destinado a combatir a los escuadrones de la muerte, los grupos paramilitares y las organizaciones del narcotráfico.¹³¹ Se asistió al incremento sin precedentes en la militarización de la lucha antidrogas. Y la presencia norteamericana aumentó con el envío de ayuda y asesoría militar.¹³²

Este nuevo esfuerzo represivo se diferenció de los anteriores en cuanto que se asemejaba a una guerra frontal eficaz contra Pablo Escobar, Gonzalo Rodríguez Gacha y los miembros de clan Ochoa y todas sus organizaciones (cartel de Medellín). A pesar de esta represión que obtuvo resultados, la campaña de terror por parte de los narcotraficantes prosiguió con una explosión ante el edificio del diario *El Espectador* que provocó 75 muertes y numerosos atentados en Medellín, la explosión de un avión de la compañía colombiana Avianca durante un vuelo interno en el que murieron más de cien personas, frecuentes explosiones de bombas que dejaban pocos muertos pero cuyo efecto psicológico fue muy dañino por el temor y sentimiento de inseguridad que creó en la ciudadanía, el atentado contra el edificio del Departamento Administrativo de Seguridad (D.A.S.) en Bogotá que provocó 12 muertos y un centenar de heridos. Un importante logro del gobierno fue, en diciembre de 1989, la muerte en operaciones militares y policiales del poderoso narcotraficante Rodríguez Gacha, así como la captura de siete miembros del clan Ochoa.¹³³ A pesar de la intensa actividad precedente, "a finales de 1990, parecía que la determinación del gobierno iba perdiendo fuerza

¹³⁰ LEAL BUITRAGO F., *op.cit.*, p.121.

¹³¹ *Ibíd.*, p.125.

¹³² THOUMI F., *op.cit.*, p.232.

¹³³ *Ibíd.*, p.232-234.

frente a la violenta respuesta de los cárteles"¹³⁴.

En esta época, una comisión de notables se formó para buscar una solución a la guerra. Los traficantes de Medellín contactaron a sus miembros para negociar el término de la guerra y su integración en la sociedad. Pero Barco adoptó una línea dura y rechazó las ofertas. Al mismo tiempo, el mayor nivel de violencia e inseguridad generó una fuerte presión pública para que el gobierno hiciera algo. El presidente aprovechó esta oportunidad y comenzaron los procedimientos para cambiar la Constitución (con vistas a fortalecer el Estado), un proceso de apertura de la economía a la competencia internacional y un intento por reactivar el crecimiento económico.¹³⁵

Resulta interesante referirse a un análisis que ha efectuado una disección del cuerpo de medidas legislativas adoptadas durante el período Barco¹³⁶. La lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada (al igual que contra la subversión y la delincuencia común), al ser una preocupación de la opinión pública, acaba siendo un elemento clave dentro de la actividad gubernamental. La recurrencia y la gravedad de la violencia han hecho inoperante el instrumento clásico utilizado en estos casos, esto es, el Código penal. En estas circunstancias, el régimen de excepción ha sido la nota característica de la actividad estatal colombiana durante los últimos cuarenta años. El derecho penal se ha elaborado a través de los mecanismos especiales del estado de sitio (y desde la Constitución de 1991, de la conmoción interior). Las normas expedidas bajo el régimen de excepción suelen carecer de eficacia y ser inadecuadas: por la torpeza de los funcionarios que crean la norma, la dificultad insuperable del problema que intenta solucionar, o la incapacidad técnica de

¹³⁴ I.R.E.L.A., *Colombia: insurgencia, droga y gobernabilidad*, dossier n025, Madrid, mayo 1990, p.17.

¹³⁵ THOUMI F., *op.cit.*, p.235.

¹³⁶ GARCIA VILLEGAS M., *Eficacia simbólica y narcotráfico en Colombia*, en *Documentos ocasionales*, Revista del C.E.I., n023, Bogotá, sept.-oct.1991, p.18-39.

la administración de justicia. Una explicación complementaria hace referencia a que el objetivo perseguido por la adopción de tales decretos no es su eficacia sino su capacidad de representación simbólica del poder. Es decir, que no se busca la correspondencia entre objetivos consagrados en los textos normativos y resultados obtenidos como consecuencia de la aplicación de tales normas, sino la afirmación del gobierno como símbolo del poder y garante del mantenimiento o restablecimiento del orden. Mediante la adopción de normas, el Estado hace valer su representatividad y credibilidad ante los ciudadanos. Más de cien decretos fueron expedidos entre principios de 1984 y finales de 1989. Al lado de algunos decretos que modifican aspectos de procedimiento o competencia, la mayoría de ellos aportan variaciones insignificantes o innecesarias. Pero dan la impresión de que el gobierno hace algo y está presente. Además se constata que un gran número de estas normas no se orientan a reprimir los delitos más graves de narcotráfico (refinamiento a gran escala y redes de distribución, abastecimiento en precursores y blanqueo de las ganancias), sino aquellos relacionados con el consumo y la venta callejera.¹³⁷

En resumen, bajo la Presidencia de Virgilio Barco, el narcotráfico contribuyó al debilitamiento de la capacidad estatal de mantener sus monopolios y servir de espacio de arbitraje de los conflictos sociales.¹³⁸ A partir de la mitad de los años ochenta, la extradición se convirtió en un tema de tensión aguda entre el poder político y la clase narcotraficante, que desembocó en la 'guerra' abierta entre los dos bandos, marcada por un narcoterrorismo violento y perturbador que acabó orientando en parte las decisiones políticas. Como se estudia más adelante, la cuestión de la extradición volvió a discutirse durante los debates de la Constituyente en 1991 y un artículo de la nueva Constitución política colombiana prohíbe la extradición de nacionales.

¹³⁷ *Ibíd.*

¹³⁸ CAMACHO GUIZADO A., *op.cit.*, p.160.

c. La apertura internacional

En paralelo, durante esta administración se prosiguió la política de participación en los escenarios multilaterales, insistiendo en la universalidad del problema de las drogas y en la consecuente corresponsabilidad de los países consumidores, blanqueadores y proveedores de precursores químicos.¹³⁹

Pocos meses antes de finalizar su mandato, en noviembre de 1989, el Presidente Virgilio Barco presentó a la comunidad internacional un 'Programa Especial de Cooperación' (P.E.C.)¹⁴⁰. Este P.E.C. se puede definir como un conjunto de proyectos de inversión orientados a fortalecer el aparato productivo colombiano y aliviar las consecuencias sociales y económicas de la lucha contra el narcotráfico. La administración Barco estimaba que el costo socioeconómico de la lucha contra el narcotráfico ascendía, aproximadamente, a 1.000 millones de dólares anuales, en daños materiales y en pérdidas de producción, inversión y crecimiento (sin incluir los inmensos recursos destinados a los organismos de defensa y seguridad involucrados en esa lucha). Ese costo era altamente significativo y representaba una pesada carga para cualquier nación, especialmente para un país en desarrollo como Colombia. El P.E.C. era un valioso instrumento a través del cual la comunidad internacional podía hacer efectiva su voluntad de colaborar en esta lucha y, especialmente, expresar su solidaridad no sólo con el Gobierno sino con el pueblo de Colombia, tras las circunstancias difíciles vividas en 1988 y 1989. Colombia alcanzó su meta de concienzar a la comunidad internacional de que la lucha contra el tráfico de drogas no se puede realizar unilateralmente y que implica una participación de los países desarrollados dados sus importantes niveles de consumo. Según las autoridades colombianas, los resultados obtenidos en un año de vigencia del P.E.C. fueron satisfactorios.

¹³⁹ BOTERO A.M., *op.cit.*, p.17-19.

¹⁴⁰ En el tercer título del presente trabajo se profundiza la respuesta favorable de la Comunidad Europea a este 'Programa Especial de Cooperación'.

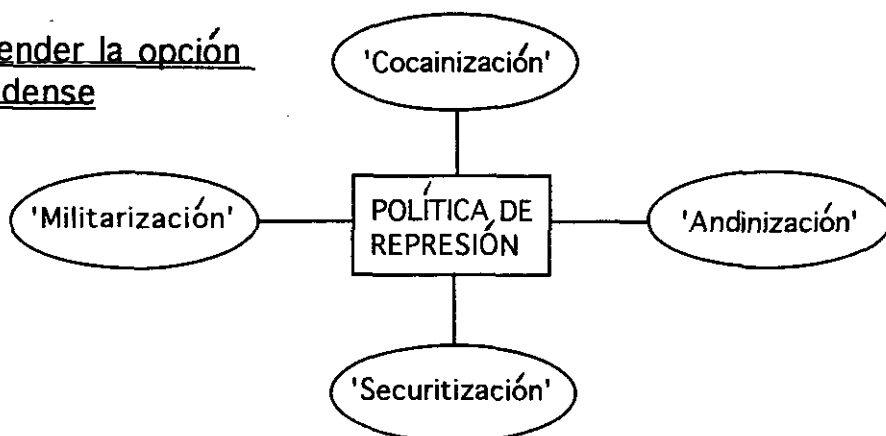
Los recursos solicitados a la comunidad internacional ascendían a 1.185 millones de dólares, para un período de cinco años. Se recibieron ofertas por valor de 314 millones de dólares. Las principales fuentes fueron Alemania, Luxemburgo, Gran Bretaña, Francia, la Comunidad Europea, los Estados Unidos y Corea. A través del Fondo de las Naciones Unidas de Lucha Antidroga (F.N.U.L.A.D.), antecesor del P.N.U.F.I.D., se obtuvieron recursos adicionales por valor de 36 millones de dólares en contribuciones de Italia, Alemania, Países Bajos, Suecia, Noruega, Dinamarca, Australia y la Comunidad Europea a los programas. Al concertarse estos ofrecimientos se logró financiar cerca del 30% del P.E.C.¹⁴¹

¹⁴¹ GAVIRIA TRUJILLO C., *Política internacional. Discursos*, Presidencia de la República, Bogotá, 1992, p.93-94.

BALANCE DE LA INFLUENCIA NORTEAMERICANA DURANTE LOS AÑOS OCHENTA

En cuanto a la influencia norteamericana, el especialista J.G. Tokatlian sostiene que durante los años ochenta, el gobierno de los Estados Unidos logró la 'narcotización' de la agenda bilateral con Colombia, mediante las tres etapas de 'cocainización' (obnubilación por la cocaína dejando de lado la marihuana a pesar de la demanda americana en hachís), 'andinización' (concentración de la ofensiva sobre la zona productora) y 'militarización' (elección de la estrategia represivo-bélica¹⁴²) de la lucha antidrogas¹⁴³. Otro argumento del mismo autor es que los esfuerzos norteamericanos para imponer un régimen de seguridad nacional ('securitización') se han mostrado ineficaces para detener el consumo, el cultivo, la elaboración y el tráfico de estupefacientes. De hecho, desde la perspectiva latinoamericana, el régimen antidrogas construido y respaldado por los Estados Unidos (como política coactiva, punitiva y unilateral) ha carecido de legitimidad, credibilidad y simetría.¹⁴⁴

Conceptos para entender la opción estadounidense



¹⁴² Ver W.O.L.A. (Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington), *¿Peligro inminente? Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y la guerra contra las drogas*, Tercer Mundo Editores-I.E.P.R.I.-C.E.I., Bogotá, 1993.

¹⁴³ TOKATLIAN J.G., *La diplomacia de las drogas: Estados Unidos, Colombia y los efectos del prohibicionismo*, en *Documentos ocasionales*, Revista del C.E.I., n°37, Bogotá, enero-marzo 1995, p.18-20.

¹⁴⁴ BAGLEY B.M. y TOKATLIAN J.G., *Droga y dogma: la narcodiplomacia entre Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta y su proyección para los noventa*, en *Documentos ocasionales*, Revista del C.E.I., n°23, Bogotá, sept.-oct.1991, p.6.

II. LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS Y EL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA A PARTIR DE 1990

Tras una campaña electoral violenta, el candidato liberal César Gaviria Trujillo salió triunfante en las elecciones presidenciales de mayo de 1990. Esta campaña, marcada por una violencia sin igual¹⁴⁵, fue la primera en la que los problemas relacionados con el narcotráfico se convirtieron en el principal asunto político y en la que se hicieron totalmente evidentes los efectos negativos de la industria ilícita sobre la imperfecta democracia colombiana¹⁴⁶.

Lanzado y aprobado durante la anterior administración, el proceso de convocar a una Asamblea Constituyente para la renovación del sistema político no se detuvo con el cambio de gobierno¹⁴⁷. La fecha para su elección fue fijada para el mes de diciembre de 1990. Los 70 representantes elegidos en esa ocasión se repartieron de la manera siguiente: la tendencia liberal se presentó fragmentada y obtuvo 25 escaños que no conformaron un bloque unido; el M-19 obtuvo 19 escaños; la derecha del partido conservador obtuvo 11 escaños y la corriente principal sólo obtuvo cinco; los grupos evangélicos, los indígenas y los comunistas obtuvieron dos escaños cada uno; cuatro independientes completaron la lista. Tres representantes procedentes de grupos guerrilleros lograron añadirse a cambio de su renuncia a la violencia. No obstante, la violencia estuvo presente durante toda la duración del debate constituyente¹⁴⁸. Los tres presidentes de la Asamblea Constituyente fueron Horacio Serpa Uribe (liberal),

¹⁴⁵ Asesinatos de los políticos Jaime Pardo Leal, José Antequera, Luis Carlos Galán Sarmiento, Bernardo Jaramillo Ossa, Carlos Pizarro Leongómez.

¹⁴⁶ THOUMI F., *op.cit.*, p.229-230.

¹⁴⁷ La idea de una nueva Constitución fue sometida al electorado paralelamente a la elección del nuevo presidente en mayo de 1990 y fue apoyada por 5.236.863 si (opuestos a 230.980 no).

¹⁴⁸ Secuestro y muerte de la periodista Diana Turbay Quintero, asesinato del exministro de Justicia Enrique Low Murtra, etc.

Navarro Wolf (M-19) y Alvaro Gómez (conservador).¹⁴⁹

Los objetivos principales de la nueva Constitución política eran reformar y fortalecer el sistema judicial, garantizar los derechos humanos y económicos, apoyar el proceso de apertura económica, descentralizar el poder y la toma de decisiones para promover una democracia real, favorecer la participación ciudadana, modernizar la gestión pública, reducir el clientelismo electoral y administrativo, lograr una disminución del grado de violencia¹⁵⁰, luchar contra la corrupción generalizada mediante un esfuerzo de moralización. Para integrar todas estas medidas en el marco jurídico colombiano, la Asamblea se reunió desde el 5 de febrero hasta el 4 de julio de 1991. Este plazo había sido fijado de antemano para limitar la duración del trabajo. La nueva Constitución fue aprobada el 5 de julio de 1991.¹⁵¹ A nivel jurídico, el resultado es "una síntesis entre el constitucionalismo europeo importado vía España y el constitucionalismo americano transferido mediante diversas convenciones latinoamericanas".¹⁵²

Respecto al narcotráfico, los aspectos básicos de la remodelación constitucional consistieron en el fortalecimiento de la Administración de la Justicia y el Estado de derecho así como en la decisión relativa a la prohibición de la extradición. Los dos elementos están relacionados entre sí. El temor de los narcotraficantes a ser extraditados hacia los Estados Unidos había sido la justificación de su recurso al narcoterrorismo.

¹⁴⁹ THOUMI F., *op.cit.*, p. 236.

¹⁵⁰ Una 'Estrategia Nacional contra la Violencia' fue impulsada a partir de mayo de 1991 para enfrentar la subversión, el terrorismo y la delincuencia en todas sus manifestaciones. *Informe al Congreso del señor Presidente de la República César Gaviria Trujillo al iniciarse el período de sesiones legislativas*, Bogotá, 1ero diciembre 1991, p.43.

¹⁵¹ BLANQUER J.M., *Colombie: la nouvelle Constitution*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n°7, nueva serie, París, oct.-dic.1992, p.85.

¹⁵² DUHAMEL O., *Droit constitutionnel et politique, Chapitre 32: Le constitutionnalisme contre la violence: la Colombie*, Seuil, París, 1994, p.648. Para más informaciones sobre las medidas a favor de la democracia participativa y en contra del clientelismo, referirse a p.640-643.

Para eliminar esta violencia que paralizaba el ejercicio del poder por el Estado, los constituyentes optaron por prohibir la extradición. Paralelamente, para juzgar a los colombianos en Colombia, la justicia fue fortalecida y reformada, siguiendo el modelo acusatorio americano. A continuación se aborda, primero, la discusión que tuvo lugar en la Asamblea Constituyente a principios de 1991 acerca de la extradición y la confiscación de bienes y, segundo, el fortalecimiento judicial con el sistema de sometimiento a la Justicia y la figura de la Fiscalía General de la Nación. A partir de estas dos premisas, se indica cuál ha sido la política en materia de lucha contra las drogas y el narcotráfico, tanto del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) como del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-).

Un punto relevante de la opción privilegiada por César Gaviria la constituye la distinción clara que hizo desde el principio de su mandato entre la 'guerra contra las drogas', la cual tenía que plantearse a nivel internacional, y la 'guerra contra el narcoterrorismo', que era peculiar de Colombia y que se debía llevar a cabo internamente. Esta posición era nueva y dejaba percibir un cambio de política en la materia.¹⁵³ En su discurso de posesión a la Presidencia de la República el 7 de agosto de 1990, César Gaviria introdujo este enfoque. Se reproduce, en el anexo n°5, los párrafos relevantes del mismo discurso.

A. EL PROCESO CONSTITUYENTE

1. Los debates en la Asamblea Nacional Constituyente

a. *La extradición de nacionales colombianos*

La prohibición de la extradición está prevista en el artículo 35 de la Constitución Política de 1991 de la manera siguiente: "Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o

¹⁵³ THOUMI F., *op.cit.*, p.235.

de opinión. Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia."¹⁵⁴ Múltiples ponencias, en los cuales se han presentado las razones, mayoritariamente desfavorables al principio de extradición, fueron necesarias para llegar a esta decisión y a esta formulación.

Las discusiones acerca de la extradición entre los miembros de la Asamblea Constituyente tuvieron lugar durante el mes de abril y la primera quincena de mayo de 1991. El tema se debatió en el seno de dos comisiones, la Comisión primera 'Derechos humanos' y la Comisión cuarta 'Justicia', así como en una sesión conjunta de ambas comisiones.¹⁵⁵

En sus ponencias, varios miembros disertaron sin centrarse efectivamente en la oportunidad de aplicar o no la extradición en el contexto colombiano contemporáneo. Se emitieron consideraciones generales, histórico-jurídicas o personales que no influyeron de manera determinante en el debate. Incluso a veces se estuvo al límite de la mala fe. Más allá de las cuestiones puntuales y prácticas relativas sea a la necesidad del debate puesto que cada uno ya tenía su opinión¹⁵⁶, sea al problema del secuestro de periodistas¹⁵⁷, sea a la falta de

¹⁵⁴ Presidencia de la República, *Constitución Política de Colombia 1991*, Bogotá, enero 1994, p.18.

¹⁵⁵ Los debates debían tener fin antes del día 15 de mayo. La Comisión cuarta se reunió varias veces durante el mes de abril. La sesión conjunta tuvo lugar el 14 de mayo a partir de las 6.30 p.m. La Comisión primera, por su parte, esperó hasta el mismo día 15 de mayo. La plenaria abordó el tema de la extradición en el mes de junio de 1991.

¹⁵⁶ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Comisión cuarta, abril 17 de 1991.

¹⁵⁷ Dos periodistas, Francisco Santos y Maruja Pachón, fueron secuestrados a principios de 1991 (hecho relatado por Gabriel García Márquez, *Noticia de un secuestro*, Norma, Santafé de Bogotá, mayo de 1996). Una polémica surgió tras un artículo de *El Espectador* de 9 de marzo titulado *Constituyente condiciona estudio de la extradición a liberación de periodistas*. Aparentemente dos de los tres presidentes de la Asamblea declararon que no se ocuparían del tema hasta la liberación de los secuestrados. Eso provocó reacciones de los que opinaban que era condicionar el trabajo constituyente y entrar a negociar con delincuentes. Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Comisión cuarta, 9 y 11 de abril de 1991.

tiempo¹⁵⁸, la defensa de las diversas tendencias es lo que presenta interés. Básicamente, se pueden distinguir dos corrientes: la corriente, mayoritaria, de los partidarios de la prohibición de la extradición y la corriente de los escasos miembros que se oponían a tal opción.

Un estudio jurídico relativo al tema de la extradición y sus incidencias en la vida nacional fue redactado por varios constituyentes. La ponencia de este informe concluye con la "prohibición expresa de extraditar nacionales".¹⁵⁹ De entrada, el ponente indica que numerosos proyectos que atañen a la extradición de colombianos habían sido dirigidos a la Asamblea Nacional Constituyente¹⁶⁰. Luego se limita al aspecto jurídico. Insiste en que los numerosos tratados bilaterales y multilaterales firmados por Colombia al respecto siempre han prohibido la extradición, excepto el tratado con Estados Unidos de 14 de septiembre de 1979, aprobado por la Ley 27 de 1980. Esta ley interna fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia. Para eludir esta decisión, se redactó la Ley 68 de 1986, cuyo texto es igual a la precedente; pero enseguida también fue declarada inexecutable. El Gobierno Barco utilizó entonces el artículo 121 de la Constitución para implementar la extradición hacia los Estados Unidos por vía administrativa (decreto legislativo 1860 de 18 de agosto de 1989). Esta experiencia fue

¹⁵⁸ Como se pudo ver, los debates tuvieron lugar muy tarde en el lapso constituyente, con lo que obviamente no ha quedado tiempo para profundizar.

¹⁵⁹ "Informe sobre la Extradición de Nacionales" redactado por Diego Uribe Vargas, José María Velasco Guerrero, Aida Yolanda Abella Esquivel y Jaime Fajardo Landaeta y presentado por Diego Uribe Vargas el 22 de abril de 1991, en *Gaceta Constitucional* n°58, 24.04.1991, p.14-15.

¹⁶⁰ "Con variables idiomáticas y modalidades propias, cada uno avoca en el tema de si es conveniente para el país renunciar al derecho de la jurisdicción, cediéndolo a otros países, o si por el contrario, es oportuno utilizar el cambio de la estructura constitucional, para definir una política que ponga punto final a la larga y trajinada controversia acerca de la extradición de nacionales". Dichas ponencias demuestran, sin excepción alguna, la coincidencia de opiniones favorables a la prohibición de la extradición según el ejemplo de numerosas constituciones extranjeras. Estos proyectos se deben a Armando Holguín Sarria (Partido Liberal), Julio Salgado Vásquez (P.L.), Alfredo Vásquez Carrizosa y Aida Yolanda Abella Esquivel (Unión Patriótica), Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño (Partido Conservador), Fabio Villa (Alianza Democrática M-19) y José María Velasco Guerrero (A.D. M-19).

desfavorable en razón del desconocimiento de las garantías procesales mínimas y de la politización en los criterios que rigen la extradición.

El constituyente Uribe continúa su ponencia jurídica indicando que posteriormente, el Gobierno Gaviria, mediante el decreto 3030/90, ofreció suspender las extradiciones para aquellas personas que confesaran sus delitos y se entregaran a la autoridad, reconociendo el imperio de la ley penal nacional. "Este tratamiento se acompasa con el criterio de que es la jurisdicción colombiana la verdaderamente adecuada para juzgar a los colombianos, y que el refuerzo del aparato jurisdiccional es el camino más adecuado para proteger la dignidad humana". Adicionalmente se observa que el Código Penal de 1936 había consagrado la imposibilidad absoluta de extraditar a nacionales colombianos. "El propósito de la Asamblea Nacional Constituyente, que coincide con la voluntad del gobierno, en el sentido de reforzar el aparato jurisdiccional para obtener el castigo oportuno de los delincuentes, coincide con el artículo 60 de la Convención de las Naciones Unidas ratificado en Viena para el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, en el cual los Estados se comprometen a buscar la sanción adecuada a quienes se les compruebe el tráfico ilícito de drogas, sin que la disposición del artículo 60 de dicho tratado obligue a la extradición de nacionales".¹⁶¹

Por su parte, el constituyente Jaime Fajardo Landaeta facilita, de manera muy clara, las razones por las cuales considera que la prohibición debe establecerse: (1) la ausencia de compromisos internacionales de Colombia en otro sentido, (2) el ejemplo de otros países, donde prevalece el principio de no extradición, (3) la soberanía del Estado, (4) la equidad (sistema demasiado severo en otros países). En su opinión, gracias a la aplicación de los decretos 2047, 2372, 3030 de 1990 y 303 de 1991, la no

¹⁶¹ *Ibíd.*

extradición no equivale a la impunidad.¹⁶² Este miembro opina también que "lo más preocupante que ha habido al tratar el tema de la extradición, es que únicamente se ha visto ligado al problema del narcotráfico y se saca del contexto de lo que es el problema de la búsqueda de unas garantías y unos derechos, incluso que deben de ser estipulados aun en la necesidad de la aplicación de lo que hemos denominado el derecho internacional humanitario. [...] Quiero que la discusión, sin pasar por encima de este fenómeno histórico y político que hoy vivimos en Colombia, lo abordemos más allá de ese contexto, porque se está violando con el problema de la extradición y sobre todo con los colombianos detenidos en el exterior por narcotráfico u otros delitos, porque no solamente es ese, o a los colombianos que se les extradita, se están violando todas las garantías procesales."¹⁶³

El liberal Julio Salgado Vásquez mantiene una posición similar cuando anuncia que su propuesta exige "la repatriación de colombianos extraditados, a fin de que cumplan en el territorio nacional las condenas que les hayan impuesto autoridades judiciales extranjeras, adecuándolas a la legislación colombiana, o para que sean juzgados los que no hayan sido sancionados", añadiendo que "lejos de proponer yo el indulto de los narcotraficantes, he propuesto lo contrario, que los colombianos que hayan sido condenados en el exterior por cualquier delito que el gobierno nacional adelante las negociaciones diplomáticas indispensables, para obtener que aquí en Colombia cumplan su sentencia condenatoria". Concluye la explicación de su proyecto subrayando el matiz fundamental que hace para justificar su decisión: "Yo no he presentado un proyecto para prohibir la extradición de delincuentes, he presentado un proyecto para que

¹⁶² "Ideas adicionales a la ponencia de Extradición de Nacionales Colombianos", en *Gaceta Constitucional* n°74, 15.05.1991, p.12-16.

¹⁶³ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, Junio 12 de 1991, p.133.

se prohíba la extradición de colombianos, no más."¹⁶⁴

Armando Holguín Sarria es uno de los más convencidos defensores de la no extradición, lo que le valió una reputación de narcotraficante o, por lo menos, de protector de los traficantes. Contra esta reputación, el constituyente Juan Gómez reacciona con toda su ira, aludiendo a la editorial de un periódico bogotano que colocaba en la picota pública a quienes iban a votar la no extradición. Dice que casi se les trataba de narcotraficantes, que se les vincula con la violencia generada por el narcotráfico y con los terroristas, y que se les calificaba entre los más débiles de los colombianos.¹⁶⁵

Respecto de las eventuales presiones sobre los miembros de la Asamblea, María Teresa Garcés Lloreda dice en su Constancia que "otro aspecto que debe tenerse en cuenta, es la imposibilidad que en efecto existió de opinar con libertad en la Constituyente, por los temores totalmente fundados de lo que podría ocurrir a quienes expresaron criterios diferentes a los adoptados por mayoría. La muerte violenta del doctor Enrique Low Murtra, ex ministro de Justicia fue un hecho que resaltó la inseguridad para el tratamiento de estos temas."¹⁶⁶ Y Fabio Villa afirma sobre el mismo tema que "no solamente son amenazados y que no solamente corren peligro quienes dicen que están a favor de la extradición, también lo corren quienes dicen que no están de acuerdo con la extradición, quienes defienden la no extradición de colombianos al exterior, porque también detrás de ese criterio hay poderes establecidos muy claros, hay sectores que tienen poder para aniquilar físicamente a quienes se opongan a ella; es que ese no puede ser el argumento para defender la no extradición de colombianos, y hay personas que han sido asesinadas en nuestro

¹⁶⁴ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Comisión cuarta, abril 16 de 1991, p. 6-7. Texto completo en el anexo n06-A.

¹⁶⁵ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, Junio 12 de 1991, p.127-128. Texto completo en el anexo n06-B.

¹⁶⁶ *Gaceta Constitucional* n0118, 06.08.1991, p.29.

país que han defendido la no extradición; o sea que no han sido sólo asesinados quienes se han opuesto a la no extradición."¹⁶⁷

La 'Constancia sobre Extradición' presentada por Carlos Ossa Escobar es una de las escasas que defiende la opinión contraria. Su tesis radica en que Colombia tiene que conformarse con sus compromisos internacionales y cumplir con la aplicación de la extradición, hasta que cambie la situación legal, por una denuncia formal del tratado que considera vigente o por una nueva toma en consideración del Congreso. Cualquier otra solución no es jurídicamente lógica y podría repercutir negativamente sobre las relaciones internacionales.¹⁶⁸

La intervención de María Mercedes Carranza sobre la extradición durante la plenaria el día 13 de junio de 1991 igualmente es muy ilustrativa de la posición minoritaria:

"[...] Y es que sobre el problema de la extradición es difícil dar un debate porque este es un tema manchado de mucha sangre y de la sangre de nuestros mejores hombres y mujeres. No hace más de 2 meses fue asesinado el ex ministro Low Murtra por su gestión valiente frente al narcoterrorismo en el Ministerio de Justicia. Aquí hemos oído algunas intervenciones donde se ha hablado de unas indefensas víctimas que se las llevan a Estados Unidos para juzgarlas, intervenciones enternecedoras, de telenovela que, de habernos descuidado, nos hubieran hecho llorar. Pero nadie se acuerda de los otros extraditados, de esos que han tenido que salir del país por haber cumplido con su deber: nadie se acuerda de Enrique Parejo y de tantos jueces y magistrados que están en algún sitio del planeta distinto de Colombia para salvar sus vidas.

No soy partidaria de la extradición y por eso pienso que no la debemos consagrar en la nueva Constitución. Y no soy

¹⁶⁷ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, Junio 13 de 1991, p.10.

¹⁶⁸ *Gaceta Constitucional* n°99, 15.06.1991, p.16; *Gaceta Constitucional* n°135, Actas de la sesión plenaria, 02.11.1991, p.20. Texto completo en el anexo n°6-C.

partidaria porque creo que los colombianos deben ser juzgados aquí por los delitos que han cometido aquí, crímenes que son horrendos en los casos de los narcotraficantes y los narcoterroristas. Yo querría de todo corazón que los asesinos de Luis Carlos Galán y de tantos otros colombianos tan valiosos pagaran por esos crímenes. Si se los extradita no serán castigados por éstos sino por otros delitos. Pero deseo, como todos los colombianos, que las penas por esos crímenes que aquí se les apliquen sean las que se merecen, porque tampoco soy partidaria de la impunidad o de la justicia complaciente. Por eso, porque no soy partidaria de la impunidad, pienso que si consagramos la no extradición en nuestra Carta, estaríamos consagrando la impunidad total, porque en Colombia, lo sabemos, no hay una justicia fuerte ni unos aparatos judiciales fuertes y eficientes.

Entonces pienso que es necesario dejarle, como hasta el momento se ha hecho, al gobierno el instrumento de la extradición para que lo utilice cuando lo crea necesario y conveniente. Cuando tengamos una justicia capaz de garantizar el castigo a todos los delincuentes por peligrosos que sean, ¡bienvenida la no extradición!, mientras tanto debemos atenernos a las consecuencias de nuestra incapacidad para hacer justicia."¹⁶⁹

Durante la sesión conjunta de las comisiones primera y cuarta, esta constituyente había planteado una grave realidad cuando comentó que "yo pienso que aquí en este momento no estamos adelantando un debate, quiero leer la definición de debate que da el diccionario de la Lengua Castellana. Dice así: 'Debate, controversia sobre una cosa entre dos o más personas'. Pues bien aquí no se puede dar controversia, y no se puede dar controversia sobre el tema de la extradición por las razones que tan

¹⁶⁹ *Gaceta Constitucional* n°135, Actas de la sesión plenaria, 02.11.1991, p.16; Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, 13 de junio de 1991, p.22-23.

claramente expuso el doctor Serpa¹⁷⁰, aquí lo único que se puede hacer es la apología de la no extradición porque no existen garantías para pronunciarse con libertad sobre el tema, aunque no hay, que yo sepa, amenazas explícitas contra la Constituyente para que se pronuncie en un determinado sentido en este tema, el gran recuento que no hizo el doctor Serpa nos prueba que no hay libertad para hacerlo, de tal manera que mi constancia se resume a lo siguiente, este debate sobre la extradición no ofrece ninguna garantía y por tanto considero que no es un debate."¹⁷¹

En el mismo sentido, varios constituyentes emitieron una serie de interrogantes, entre los cuales se pueden destacar la duda acerca de la existencia de las condiciones necesarias para que este tema fuera tratado con la honestidad y seriedad que requeriría cualquier debate de esta importancia (refiriéndose a la definición del diccionario Larousse según el cual el 'debate'

¹⁷⁰ Horacio Serpa Uribe indicó que en su opinión los propios eventos violentos tales como secuestros, amenazas y asesinatos constituyen una presión sobre la Asamblea. Era uno de los presidentes de la Constituyente que sostenía "que este debate no debiera hacerse mientras los extraditables mantuviesen a Maruja Pachón y a Francisco Santos secuestrados, porque es evidentísimo, es de conocimiento público que ese secuestro obedece al interés que les asiste a los llamados extraditables por lograr que el Estado a través de los estamentos correspondientes se pronuncie alrededor de la no extradición, eso es cierto, eso lo sabemos todos los colombianos...". También dice "yo comparto el criterio de muchos constituyentes según el cual no hay como muy abundantes garantías en la Constituyente para votar este tema, el solo hecho de que hubiésemos tenido que modificar el reglamento en donde se había hablado del voto público para que en relación con este asunto pudiese votar en secreto, eso quiere decir que hay cosas raras en el ambiente, que no hay muchas garantías, eso es evidente". Su conclusión sobre el principio de la extradición es: "en este momento no creo en la justicia colombiana, no hay justicia colombiana, hay impunidad en Colombia, no se puede juzgar cabalmente a todos los delincuentes, es más, a los delincuentes no se les puede echar mano, entonces a quiénes se juzga, a nadie, yo confío plenamente en que las prescripciones que hagamos aquí en la Asamblea levanten esa posibilidad de juzgamiento y nos brinden a todos la seguridad de que en Colombia se va a administrar pronta y adecuada justicia y entonces vamos a creer más en la justicia colombiana que en la justicia extranjera, y está bien por consiguiente que se adopte el criterio de la no extradición de colombianos, pero yo creo que si es absolutamente indispensable que quede expresamente establecido que sí habrá extradición para los extranjeros" [...] "tiene que quedar establecido claramente que vamos a juzgar a los colombianos en Colombia, a los colombianos que han cometido conductas delictuales en el exterior, siempre y cuando por supuesto que esas conductas sean consideradas delictuales también en Colombia." Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Comisiones primera y cuarta, Mayo 14 de 1991, p.16-17 y 20-21.

¹⁷¹ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Comisiones primera y cuarta, Mayo 14 de 1991, p.21-22.

encierra discusión y controversia, factores ausentes en el seno de la Asamblea), así como la duda sobre la credulidad del pueblo colombiano en cuanto a la casi evidencia que constituían los asesinatos como presión sobre la Asamblea. Luego, preguntándose si la no extradición lograría la paz en Colombia, harían referencia a la frase histórica según la cual Chamberlain le manifestó en alguna oportunidad a Churchill que era necesario humillarse para evitar la guerra, y ante la que Churchill respondió "cuando un gobierno se humilla para evitar la guerra, tendrá la humillación y además tendrá la guerra".¹⁷²

En una voluntad hablar claro y asimismo aclarar las ideas, Iván Marulanda Gómez opina que "este tema está vinculado directamente al asunto del narcotráfico, aquí no estamos hablando de la extradición por una razón distinta, no porque haya multitudes de colombianos asediados por esa preocupación, en cuanto a ellos concierne a algún peligro, estamos hablando de este tema porque hay una pequeño puñado de criminales que están amenazados de pagar sus asesinatos y su terrorismo a través del expediente de la extradición, porque Colombia no tuvo en su impotencia institucional, la posibilidad de colocarlos en su sitio, y la posibilidad de darle a este país un imperio de legalidad, el narcotráfico corrompió sectores muy importantes de la sociedad colombiana: en la política, en la religión, en la economía, en todas las membranas de la vida colombiana se sintió el impacto demoledor del crimen organizado, y lo que no pudieron corromper lo asesinaron, y lo que no pudieron corromper lo atemorizaron y lo amedrentaron, tumbando aviones en el aire, poniendo bombas en los supermercados y en las calles, y asesinando indiscriminadamente a la población indefensa e inocente; ese es el cuadro real de este problema, los valientes murieron defendiéndole a este país una opción de vivir dentro de la institucionalidad, dentro de la legalidad y dentro de la ética, una franja supérstite, desafortunadamente muy importante y muy influyente,

¹⁷² Intervención de S. Pardo Fajardo, A. Cubides Diaz, J. Castillo Munoz, J.E. Cabrera Jaramillo, G. Dajer Barguil, J. Mesa Zuleta, en *Gaceta Constitucional* n°135, Actas de la sesión plenaria, 02.11.1991, p.16.

se entregó en la molición de la corrupción, penetrada por ese segmento voraz del narcotráfico; y la otra población inocente se desmoralizó golpeada de manera injusta por el terrorismo, e indefensa ante unas instituciones frágiles, y en muy buena parte corruptas. Estamos ante la historia y tenemos que responderle a esos antepasados que dieron su vida porque este país fuera un país decoroso y decente, y tenemos también que responder ante las generaciones futuras por lo que estamos haciendo aquí, si es que estamos entregando este país a una puñado de criminales. [...] Aquí no se ha propuesto la prohibición de la extradición a los Estados Unidos sino una norma universal. Yo reconozco que ese país tiene una justicia cargada de prejuicios y de un sentido de persecución contra los colombianos, y no soy partidario de que se le reconozca a ese país el beneficio de la extradición, porque no le da garantías a nuestros compatriotas, pero me parece fundamental que Colombia en este momento crítico en que está amenazada su institucionalidad y amenazada la supervivencia de sus mejores hombres [...] tenga un instrumento que permita no solamente dar una expresión de solidaridad internacional frente a un problema crítico para la humanidad, sino defender la integridad de la Nación, la solvencia moral de la Nación, el futuro de la paz en medio de la decencia."¹⁷³

Carlos Lemos Simmonds tampoco está de acuerdo con la opinión mayoritaria y lo defiende en un largo pero claro requisitorio: "No he cambiado de opinión respecto a la conveniencia de esa herramienta jurídica, porque ninguno de los argumentos que se han expuesto para pedir que sea erradicada de nuestras costumbres, ha logrado convencerme, la extradición de nacionales no es tan extraña como se supone; muchos países la tienen dentro de sus legislaciones y Colombia la estableció desde 1888, aunque desde luego en el año 1936 [...] se buscó eliminar la extradición de este tipo con distintos países y no exclusivamente con los Estados Unidos. Yo opino que los jueces naturales de los delincuentes no deben ser aquellos del país en donde nacieron,

¹⁷³ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, Junio 12 de 1991, p.135-136 y 138.

sino aquellos del país en donde cometieron sus delitos, porque esa es la sociedad ofendida y la que debe calificar el daño que se le hizo; sería absurdo que cuando un colombiano va al exterior como ocurrió con César Rincón o con Lucho Herrera y obtiene allá un gran triunfo, quienes los han visto actuar en las plazas o en las carreteras, al uno como torero y al otro como ciclista, no los premiaran y no los aclamaran, si hubiera en torno de ellos un silencio, los colombianos protestaríamos porque eso es una injusticia; pues bien, si cuando un colombiano triunfa en el exterior merece que se lo premien, cuando un colombiano delinque en el exterior merece que lo castiguen¹⁷⁴.

Yo creo que la eliminación de la extradición en las actuales circunstancias se puede convertir en un pretexto para que surja la impunidad, y hago la observación de cómo este aspecto de la extradición estuvo durante años enteros, durante casi un siglo en la legislación colombiana, sin que nadie se llamara a extrañeza ni protestara. Es más, cuando el tratado de extradición con los Estados Unidos fue sometido a la consideración del Congreso, no hubo un sólo voto en contra, nadie protestó contra él, se cumplieron todas las formalidades que le dan vigencia a un tratado, desde la firma del mismo, la ratificación por el Congreso, el canje de instrumentos de ratificación y nadie consideró que se estuviera haciendo nada indebido ni contra la soberanía ni contra los colombianos. Cuando ese tratado tocó ya a cierto tipo de delincuencia, entonces fue cuando comenzó la gente a hablar de que se estaba atentando contra la soberanía y de que se estaba haciendo algo indebido y que se estaba creando una situación de injusticia frente a los colombianos. [...] Jamás se armaba polémica ni escándalo en torno a lo que estaba sucediendo, cuando apareció un delito poderoso ese escándalo comenzó a surgir y desde luego comenzó a atacarse cualquier herramienta a través de la cual ese delito pudiera ser juzgado en el exterior; eso es comprensible, yo no le quito a quienes tal

¹⁷⁴ Como para expresar la opinión opuesta, Oscar Hoyos -quien dice que votará contra la extradición- utiliza otra imagen: "Yo entiendo que nosotros podemos sancionar y castigar a nuestros hijos, pero nunca toleramos que un hijo nuestro sea castigado o sancionado por el vecino." Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, junio 13 de 1991, p.37.

cosa han dicho, el derecho a que lo digan, pero considero que al prescindir de la extradición, se está perdiendo una herramienta muy importante para castigar una forma de delito internacional.

[...] En general la Extradición es una herramienta concebida para la lucha contra la internacionalización del delito y yo considero que al eliminar la Extradición o al eliminarla de una manera tan drástica, porque yo creo que se podría buscar una reglamentación de ella, se le está quitando al Gobierno Nacional una de las herramientas más importantes para obtener en una política, que muchos reconocemos como buenos, aunque otros no sostengan lo mismo, se le está privando la herramienta para que los extraditables o los narcotraficantes se entreguen; buena parte del mérito de esa política está en el ofrecimiento a quienes están sujetos a una eventual extradición, de que si se entregan a la justicia colombiana no van a ser extraditados; si eliminamos la extradición de plano, pues naturalmente uno de los atractivos a esa política se va a eliminar y por lo tanto es muy probable que quienes habrían podido entregarse, ahora al saber que ya la extradición no existe pierdan ese incentivo."¹⁷⁵

De la misma manera, Antonio Galán Sarmiento da sus argumentos: "[...] En Colombia, fuerzas oscuras del crimen organizado efectuaron las presiones necesarias a la justicia para impedir que se hiciera justicia, en las primeras aproximaciones todo juez que se atreviese a llamar a juicio a uno de estos delincuentes era objeto, en una primera fase, de presión, en una segunda fase de intento de soborno, en una tercera, intimidación y por último el asesinato. [...] Fue la impotencia de la justicia colombiana para juzgar y sancionar a los delincuentes lo que se hizo que se utilizara la extradición en su momento. [...] Voy a proponer que se reglamente en la ley los casos en los cuales los nacionales no pueden ser extraditados, pero que no se prive al ejecutivo y al país en general las posibilidades, y a la justicia en Colombia, las posibilidades de utilizar un instrumento para combatir delitos, porque en el mundo de hoy, cuando en menos de

¹⁷⁵ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, Junio 13 de 1991, p.17-19. Texto completo en el anexo n06-D.

media hora un delincuente puede abandonar un país, todas las naciones del planeta tienen que unirse para impedir que la delincuencia reine, que la impunidad reine en alguno de estos escenarios del planeta, y por eso no puede cerrarse al derecho internacional las posibilidades de ser juzgados y sancionados convenientemente. [...]”¹⁷⁶

Poco antes de finalizarse en la plenaria las ponencias sobre este particular tema, el Ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana presentó la posición gubernamental sobre la materia. El gobierno consideraba que la extradición era uno de los instrumentos de lucha contra el narcotráfico, pero no el único instrumento en esta materia. De hecho, puso el acento en el robustecimiento de la justicia nacional, como otro elemento que debía contribuir con esa lucha que formaba parte de los compromisos internacionales de Colombia y que también implicaba un compromiso con el pueblo colombiano. El Gobierno, en este orden de ideas, ejecutó su política de no extradición dentro del contexto de sometimiento a la justicia, dentro del contexto de la entrega de los delincuentes a la justicia colombiana. Tenía la convicción de que esa política había sido fructífera y exitosa y entendía que uno de los elementos que contribuían a esa política de sometimiento era la extradición. Pensaba que el tema de la extradición no debía tener rango constitucional, que la Constitución no debía pronunciarse sobre ese tema, entre otras cosas, porque era el escenario más adecuado para que esa política de no extradición de nacionales, previo sometimiento a la justicia colombiana, tuviera cumplido efecto. Persistía en su política de no extradición, si mediaba la entrega de nacionales colombianos; creía que esa política se había desarrollado sin necesidad de dictar normas constitucionales sobre el particular y para el acometimiento y continuación de esa política reiteraba que sería mucho más razonable, útil y práctico mantener el clima jurídico del momento que implicaba la ausencia de

¹⁷⁶ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, junio 13 de 1991, p.25-26. Texto completo en el anexo n06-E.

pronunciamientos constitucionales sobre esta materia.¹⁷⁷

La votación definitiva¹⁷⁸ del artículo sobre extradición tuvo lugar en la sesión plenaria de 19 junio 1991. Cada uno de los incisos se votó de manera independiente y luego se procedió a la votación del artículo en su integralidad. El primer inciso "se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento" se votó de manera secreta. No obstante, tres constituyentes dieron a conocer públicamente su voto negativo: se trataba de Antonio Galán Sarmiento, Carlos Lemos Simmonds e Iván Marulanda Gómez. Oscar Hoyos y Fabio Villa, por su parte expresaron en voz alta su voto a favor de la prohibición. En total, hubo 51 votos afirmativos, 13 votos negativos y 5 abstenciones para este primer inciso. Para el segundo párrafo "no se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión", hubo 45 síes, 8 noes y 5 abstenciones. El tercer inciso fue separado en dos partes. La primera parte "los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia" fue aprobada por 48 afirmativos, ninguno negativo y 4 abstenciones. La otra parte "residentes en el país" fue rechazada con 10 votos por la afirmativa, 3 por la negativa y 18 abstenciones. El resultado de la votación relativa al artículo completo fue de 45 votos a favor, 5 en contra y 7 abstenciones: "Bien, ha sido aprobado el artículo relacionado al tema de la extradición de colombianos. Siguiendo punto del orden del día, señor Secretario."¹⁷⁹

La anterior presentación de las opiniones ha consistido en un

¹⁷⁷ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, junio 13 de 1991, p.43-44. Texto completo en el anexo n06-F.

¹⁷⁸ El 14 de mayo de 1991, durante la sesión conjunta de las comisiones primera y cuarta, se había discutido y aprobado por mayoría el informe defendido por Diego Uribe Vargas. La decisión había sido justificado basándose en que, para mantener la paz y garantizar el respecto de los derechos fundamentales, era necesario prohibir la extradición, pero a la vez se necesitaba una Justicia propia capaz de juzgar. *Gaceta Constitucional* n084, 28 mayo 1991.

¹⁷⁹ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, 19 de junio de 1991, p.59-64.

largo recuento de discursos que ha permitido ofrecer un abanico de puntos de vista respecto de la extradición, tema crucial de la política colombiana del momento. El temor de los narcotraficantes a la extradición había sido la justificación de la ola de narcoterrorismo de 1988 y 1989. Dadas las dimensiones adquiridas por la violencia a finales de los años ochenta, ésta logró reunir a la opinión pública alrededor del rechazo a la imposición forzosa de las voluntades ilícitas. Los argumentos defendidos por los constituyentes durante los debates siguieron dos grandes orientaciones. La mayoría de las ponencias se declaraban en contra del principio de la extradición de los narcotraficantes hacia los Estados Unidos, mientras una minoría de discursos reflejaban la necesidad de permitir esta opción para asegurarse un enjuiciamiento digno de fe de los delincuentes colombianos. Se ha podido constatar con qué rareza y/o cuidado las ponencias han quedado frente al narcotráfico, verdadero corazón del debate.

El aparente nacionalismo detrás del que se escondían un gran número de miembros de la Asamblea suena como ajeno a la cuestión. De hecho, se trataba de opinar acerca de la oportunidad o no de extraditar hacia los Estados Unidos a los nacionales convencidos del delito de narcotráfico, en ausencia de una efectiva capacidad propia de las instituciones judiciales colombianas¹⁸⁰. En vez de contestar a esta duda fundamental, se observó una fuga hacia supuestas razones convincentes como el nacionalismo, que no permitiría aceptar la solución de la extradición. Se trata de una abdicación de una parte de la sociedad colombiana, cansada de tanta violencia, ante la fuerza de los narcotraficantes. Esto nos lleva a pensar que efectivamente existieron presiones sobre el cuerpo legislativo reformador por parte de la industria ilegal

¹⁸⁰ Hay que indicar aquí que ciertos constituyentes se quejaron de que varios colombianos habían sido entregados en el extranjero y condenados allí, por delitos económicos que no eran tales en Colombia. Es obviamente una cuestión jurídica delicada que más que todo confirma la visión de la inadecuación de la Ley colombiana, que no considera como delito algunas actividades criminales en otras legislaciones, como era el caso del enriquecimiento ilícito y blanqueo de dinero hasta 1995, según se va a ver en el punto C.

radicada en el territorio colombiano. No hay pruebas directas y tajantes del eventual uso de presiones y por consiguiente es difícil y arriesgado concluir de manera definitiva al respecto. Sin embargo distinguimos los tres tipos principales de reacción que pueden visualizarse:

- la gente comprada a la causa del narcotráfico y decidida a actuar a su favor,
- la gente asustada por las amenazas y la potencia narcotraficante y que prefiere no oponerse a la misma,
- la gente que reacciona de manera firme contra las presiones y se opone al funcionamiento impune del negocio ilícito.

Hay que darse cuenta que la clase política comprende a las personas más amenazadas por los narcotraficantes puesto que es la que determina el entorno legal vigente en el país.

La decisión de no extradición fue la máxima concesión acordada a los narcotraficantes. Después de su oferta de pagar la deuda externa del Estado colombiano, los narcotraficantes locales lograron presionar la Asamblea Constituyente para impedir la extradición en el mayor documento nacional, la Constitución política. Esto demuestra su increíble poder de influencia en la escena política colombiana. Era interesante considerar la discusión relativa a la extradición de delincuentes para contar con elementos que permitan evaluar la confianza que se puede tener en el Estado colombiano, cosa importante para la Unión Europea en sus intentos de cooperación. A la vez que se realiza esta concesión a los narcotraficantes, se está elaborando un sistema judicial fortalecido para la lucha contra el narcotráfico. ¿Otra ambivalencia del poder político colombiano?

b. La confiscación de bienes en caso de enriquecimiento ilícito

La Constituyente igualmente abordó el tema de la confiscación de bienes y el enriquecimiento ilícito, como viene reflejado en el artículo 34 de la Constitución política: "Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. No obstante, por

sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social". Varios momentos en la Asamblea¹⁸¹ se dedicaron al debate sobre este tema, subrayando el interés de permitir la confiscación en caso de enriquecimiento ilícito con el fin de acabar con la impunidad de los que utilizan el presupuesto público a fines personales. Este elemento se aprobó con relativa facilidad y sin mucha oposición.

La influencia de esta medida sobre el narcotráfico puede realizarse en dos sentidos y molestar directa o indirectamente a los narcotraficantes. Por una parte para dificultar la corrupción de funcionarios públicos con el dinero del narcotráfico y por otra parte para intentar impedir el enriquecimiento ilícito de los mismos narcotraficantes y tener un acceso a los bienes adquiridos con dinero sucio. La segunda parte del artículo 34 refleja evidentemente el caso del narcotráfico.

En la discusión relativa a la respuesta a dirigir a Colombia por la Convención del Consejo de Europa sobre el blanqueo de dinero¹⁸², este párrafo fue el que ha planteado ulteriormente una duda mayor de parte de los europeos. Esta Convención preve entre otras penas la de la confiscación, que se define como una privación de la propiedad. Se acaba de ver cómo la Constitución política prohíbe esta medida. Para evitar que las normas entren en conflicto, la parte colombiana ha hecho una aclaración que evacúa la eventual inadecuación: cada vez que se haga referencia al término 'confiscación', para el caso colombiano éste equivaldrá al término 'decomiso'. De hecho, "La confiscación en el ordenamiento legal colombiano difiere en cuanto que es una pena que consiste en el apoderamiento de todos o parte de los

¹⁸¹ Comisión quinta el 16 de abril de 1991, Comisión conjunta el 30 de abril, Plenaria el 22 de mayo y el 4 y 14 de junio principalmente.

¹⁸² Ver punto C.1.

bienes de una persona por el Estado, sin compensación alguna, recayendo sobre bienes que no tienen ninguna vinculación con las actividades ilícitas, mientras que el decomiso recae sobre los bienes vinculados directa o indirectamente con el hecho punible, siendo esta una sanción limitada a los bienes producto del ilícito como a los efectos que provengan de su ejecución."¹⁸³

Se acaba de dar, recientemente, un paso suplementario en el ámbito de la confiscación de bienes. Efectivamente, el 21 de noviembre de 1996, el Congreso colombiano adoptó un proyecto de ley que preve la confiscación de bienes adquiridos con el dinero del crimen, con retroactividad, así como el fortalecimiento de las penas de prisión. El proyecto todavía tiene que ser estudiado en la sesión plenaria antes de ser adoptado de manera definitiva.¹⁸⁴

Como se puede notar, desde principios de los años noventa y con el empujón dado por el artículo constitucional, se asiste a una voluntad de refuerzo de la legislación en materia de lucha contra el enriquecimiento ilícito.

2. El fortalecimiento de la Justicia

La razón de ser de la adaptación del sistema judicial se ve clarificada en las palabras del presidente Gaviria: "La extradición, siendo ciertamente un instrumento útil, no podía continuar como el único o el principal instrumento de la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. La extradición, que fuera eliminada como instrumento legal por la Asamblea Constituyente, no puede convertirse en la alternativa a un sistema judicial eficaz. Ningún país puede sobrevivir sin contar con un sistema judicial propio capaz de sancionar a quienes han incurrido en conductas criminales o han violado la ley. Ese es

¹⁸³ Documento elaborado por el Ministerio de Justicia colombiano relativo a la adecuación de la Constitución colombiana con la Convención del Consejo de Europa sobre el blanqueo de dinero ilícito, 1995.

¹⁸⁴ Entrefilete sobre Colombia en *Le Monde*, París, 24-25.11.1996.

el verdadero alcance de las medidas que ha venido aplicando el Gobierno Nacional en el último año para fortalecer la justicia y someter los delincuentes a la justicia."¹⁸⁵

a. *La política de sometimiento a la Justicia*

La política de sometimiento a la Justicia consiste básicamente en prometer reducciones de pena para los narcotraficantes que aceptan colaborar con la Justicia colombiana. Este conjunto de incentivos jurídicos y de garantías que posibiliten la entrega de los delincuentes a la justicia se ha planteado ante la vulnerabilidad del Estado frente a la fortaleza relativa de la delincuencia narcotraficante.

En un principio, efectivamente, "Con ese propósito se diseñó un mecanismo mediante el cual se crearon incentivos de reducción de penas y aplicación discrecional de la extradición para quienes de manera voluntaria decidan entregarse a los jueces, confesar sus delitos, y cooperar con la justicia. Este recurso legal de rebaja de penas, que existe en la legislación de varios países entre ellos los Estados Unidos, conocido como el sistema de 'plea-bargain', ha demostrado en el pasado ser muy efectivo tanto para allegar información como para lograr la entrega de delincuentes que de otra manera costaría muchos esfuerzos y tiempo someter a la justicia. Este instrumento jurídico le permite a la sociedad y a los jueces alcanzar, más pronto y más eficazmente, el que tiene que ser el fin último de cualquier sistema judicial: que quienes hayan cometido delitos dejen de hacerlo, sean condenados y sancionados. Ese es el alcance del Decreto 2047 y de sus normas complementarias"¹⁸⁶. Para completar este último dato, además del decreto 2047 mencionado, las disposiciones jurídicas atinentes a esta estrategia fueron consignadas en los decretos 2372 y 3030 de 1990, y en los

¹⁸⁵ Informe al Congreso del señor Presidente de la República, César Gaviria Trujillo, al iniciarse el período de sesiones legislativas, Bogotá, 1ero diciembre 1991, p.52.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p.52-53.

decretos 303 y 1303 de 1991.¹⁸⁷

Luego, "Para que este mecanismo y la aplicación corriente de la justicia penal tengan éxito, es necesario sustraer la investigación y la labor de los jueces de cualquier tipo de intimidación, amenaza o desviación. Es por ello que hemos expedido el llamado 'Estatuto para la Defensa de la Justicia' y sus decretos complementarios. En estas normas se recoge un conjunto de fundamentales innovaciones jurídicas. Con posterioridad a la promulgación de la nueva Constitución, estas normas han sido adoptadas como legislación permanente¹⁸⁸ por la Comisión Legislativa mediante los decretos 2265, 2266 y 2271 del 4 de octubre de 1991¹⁸⁹. Además, se ha creado un sistema coloquialmente conocido como los 'jueces sin rostro' o 'anónimos', que aísla al juez y los testigos de presiones y riesgos¹⁹⁰. Con estas medidas se fortalece de manera significativa la capacidad de investigación y de sanción de la justicia colombiana, al igual que la lucha contra el narcotráfico. Los resultados obtenidos hasta ahora así lo demuestran."¹⁹¹

En un intento de aclaración, el presidente Gaviria añadía: "Se

¹⁸⁷ LEAL BUITRAGO F., *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores-I.E.P.R.I., Bogotá, julio de 1994, p.146.

¹⁸⁸ El Gobierno ha considerado necesario convertir en legislación permanente algunos de los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de estado de sitio, en especial aquellas dirigidas a combatir el narcotráfico y el terrorismo y a fortalecer la Justicia. Son decretos que consagran normas de favorecimiento a aquellas personas que se entreguen voluntariamente, confiesen sus delitos y colaboren con la justicia.

¹⁸⁹ Decreto 2265 de 1991 (4 de octubre) que adopta como legislación permanente disposiciones sobre sometimiento a la justicia; Decreto 2266 de 1991 (4 de oct.) por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio (terrorismo); Decreto 2271 de 1991 (4 de oct.) por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio. *Normas para el manejo del orden público*, Presidencia de la República. Consejería presidencial para la defensa y seguridad nacional, 1992, p.173-190 y 303-319.

¹⁹⁰ Los jueces identifican con su huella digital las decisiones que toman de manera colectiva y ya no individual.

¹⁹¹ *Informe...*, p.52-53.

incorporó la rebaja de la pena por confesión siempre que ésta fuera base de sentencia condenatoria; asimismo, se concedió la rebaja de pena, y aun la exención de responsabilidad, por la delación de los demás participantes en la organización delictiva y en la medida en que ella fuera útil para lograr la captura y la condena de los demás implicados. Esta política, sin embargo, se modificó con el Código de Procedimiento Penal de 1991 y la Ley 81 de 1993. De este modo se disminuyó la severidad y eficacia con que se venía administrando justicia en los casos contemplados por el Estatuto para la Defensa de la Justicia. Ahora, por ejemplo, se conceden beneficios a delincuentes cuyas confesiones no conducen al desmantelamiento de organizaciones criminales o al total esclarecimiento de hechos delictivos. En lo fundamental, el propósito que se logró por medio de la Jurisdicción de Orden Público fue disminuir ostensiblemente la impunidad y proteger la integridad de los servidores de la justicia. No se trató simplemente de una política de apaciguamiento o de concesiones a los delincuentes. Por el contrario, en la medida en que se fortaleció la capacidad de la justicia y del Estado para investigar y calificar los delitos, numerosos delincuentes encontraron razonable someterse a la justicia ante el riesgo inminente de sucumbir ante ella. Por eso parece razonable que en el futuro se recupere la filosofía inicial de dicha política."¹⁹²

Fue gracias a esta oferta que, el 19 de junio de 1991¹⁹³, Pablo Escobar, con varios allegados a su organización, se entregó a la Justicia colombiana.¹⁹⁴

¹⁹² GAVIRIA TRUJILLO C., *Las bases de la Nueva Colombia. El revolcón institucional 1990-1994*, Presidencia de la República, Bogotá, agosto 1994, p.10.

¹⁹³ Este hecho ha ocurrido el mismo día que la votación de la prohibición de la extradición por la Asamblea Constituyente. La coincidencia ha provocado muchos comentarios críticos y/o irónicos, que realzan que la entrega del narcotraficante es sin lugar a duda una consecuencia de la decisión favorable a la no extradición. Ver por ejemplo BAHAMON DUSSAN Coronel A., *Mi guerra en Medellín*, Intermedio Editores, Bogotá, 1991, p.136.

¹⁹⁴ Después de un año de encarcelamiento en condiciones óptimas para el, se fugó en julio de 1992. Fue matado durante persecuciones militar-policiales en su contra en diciembre de 1993. LEAL BUITRAGO F., *op.cit.*, p.154-161.

b. La figura de la Fiscalía General de la Nación

En su voluntad de fortalecer la Justicia colombiana, la Asamblea Nacional Constituyente debatió y adoptó un sistema judicial novedoso y una figura original capaz de simbolizar la modificación en el tratamiento de los delincuentes y el enfrentamiento sin compromiso a éstos.

El Ministro de Justicia de la época, Jaime Giraldo Angel, defendió ante la Constituyente el proyecto de remodelación del sistema de Justicia colombiano previsto por el Gobierno. Las explicaciones que dio en esa ocasión sirven de introducción a la indicación de los cambios acaecidos.

En Colombia, dice, "el 88% de los procesos iniciados no llegan a sentencia y quedan pues en la más absoluta impunidad. Para combatir la delincuencia organizada, se requiere más un tipo de investigación preventiva que represiva. Si se trata de combatir el narcotráfico, por ejemplo, hay que tener un control con todas las personas que importan precursores, que sirvan para el procesamiento de la droga, tener un registro de todos los importadores de estos productos, mirar las cantidades que importan periódicamente, tener un índice de productividad, porque si un importador viene trayendo X toneladas de un determinado producto, que sirve de precursor para procesar cocaína, aumenta al doble o al triple la importación, sin que la producción de la fábrica se multiplique por dos o por tres, hay algo muy grave para investigar. Esta investigación previa, que se orienta inclusive a conductas lícitas, como es la importación de unos productos para la industria, no la puede realizar un Juez de la República. Un juez no puede decretar la práctica de estas pruebas, sin que haya existido un delito. De modo que toda esta labor de inteligencia, requiere la existencia de un cuerpo investigativo riguroso, que actúe permanentemente veinticuatro horas, y no es necesario que aparezca el delito. El delito puede ser un síntoma que oriente la investigación, pero la

investigación desborda, inclusive, el ámbito del delito mismo."¹⁹⁵

Según sigue explicando, es para corregir estos problemas que el Gobierno colombiano ha propuesto la creación de la institución de la Fiscalía General. "En primer lugar, para integrar en un solo cuerpo todos los funcionarios de investigación, los jueces de instrucción que en este momento están adelantando la investigación, serían los futuros fiscales instructores, igual que los fiscales de la Justicia Penal, que ya tendrían que conformar parte de este cuerpo, toda la Policía Judicial del país, estaría bajo la dirección operativa, directamente o funcional, de este órgano para crear un cuerpo vigoroso, que se ocupe fundamentalmente de la investigación; y ese órgano, debe depender de la Rama Ejecutiva del Poder Público. La investigación no es un proceso jurisdiccional. En segundo lugar, tiene que tener una organización administrativa, que no será sino al interior de la vía ejecutiva del Poder público. Eso no quiere decir, en manera alguna, de que ese Fiscal tenga que ser el vocero del partido de gobierno en un momento determinado. Y el Gobierno está abierto a cualquier sugerencia que haga la Asamblea, para garantizar que la nominación de ese Fiscal general, no esté contaminada de intereses políticos. Preservar de toda ingerencia política ..."¹⁹⁶

En esta propuesta gubernamental, el Fiscal es el encargado de la investigación y quien terminará formulando los cargos. Continuando con la reflexión de Jaime Giraldo Angel se puede decir que se ha pensado en este esquema, únicamente para la delincuencia organizada, por dos razones: con este sistema que se aproxima ligeramente a un modelo acusatorio, el Estado pone toda su capacidad en reunir las pruebas para inculpar al procesado mientras que en el sistema inquisitivo, vigente hasta

¹⁹⁵ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Comisión cuarta, abril 16 de 1991, p.13-20.

¹⁹⁶ *Ibíd.*

la década de los noventa, el juez se ocupa tanto de las pruebas que favorecen, como de las que perjudican al procesado. Por más que se consagre un principio de esta naturaleza, siempre hay una tendencia de la Fiscalía General a tratar de enfatizar más la búsqueda de las pruebas de incriminación que las pruebas de descargo. Esto hace gravosa la defensa y, por lo tanto, el Estado tiene que crear un vigoroso sistema de defensoría pública, como correlato necesario; lo que resulta muy costoso. De esta forma, el Gobierno ha considerado que en ese momento no se dan las condiciones económicas para adoptar este sistema para la totalidad de los delitos. Piensa que por lo que se refiere a la delincuencia menor, se podía continuar con el sistema anterior de carácter inquisitivo, en donde el juez tiene la obligación de buscar tanto la prueba de cargo como la de descargo. El Gobierno proponía únicamente el sistema para la delincuencia organizada, que tiene recursos de sobra para defenderse y que es la que está aniquilando el país. Es aquí donde el Estado tiene que hacer el mayor esfuerzo para protegerse.

Finaliza su explicación de la propuesta gubernamental añadiendo que: "Se ha criticado este esquema porque afecta los derechos de los ciudadanos. La Justicia sin rostro es un esquema que ha sido concebido tanto para la protección de los jueces e intervinientes en el proceso como para preservar, reconocido sea, la intangibilidad del funcionario tan echada de menos hoy en día como consecuencia de prácticas perniciosas por cuya permanencia se propugna veladamente. La protección de los jueces, los jueces sin rostro, la no identificación de testigos, el aplazamiento del debate de la prueba hasta la etapa de juicio que se ha querido hacer al país que estos postulados que se insertan aquí en el proyecto del Gobierno, violan el derechos de defensa, desconocen los derechos humanos de los inculcados. El Gobierno ha presentado cuatro puntos concretos para modificar la Justicia:

- la posibilidad de modificar la justicia judicial de acuerdo con las necesidades del servicio,
- la posibilidad de que la comunidad y el Estado mismo pueda participar en el proceso de administración de justicia, no

solamente para dejar al juez en los asuntos graves y descongestionarlo, sino también para legitimarlo, para que la justicia tenga raigambre realmente en la comunidad,

- el darle una organización administrativa vigorosa a la rama jurisdiccional,

- reestructurar todo el proceso de investigación que es sin lugar a dudas la causa de la gravísima impunidad que hoy aqueja al país."¹⁹⁷

El constituyente Carlos Daniel Abello añade a esta descripción unos elementos complementarios: "El fracaso de la justicia se nota particularmente en la rama penal. La impunidad alarmante se debe principalmente a la defectuosa investigación. Debe en consecuencia fortalecerse la instrucción penal, la investigación de delitos, separando la función de investigación de la función del fallador del juicio y que para ello el sistema de investigación debe contar con funcionarios altamente capacitados técnicamente auxiliados, con presupuesto suficiente para cumplir sus funciones y con disponibilidad permanente para perseguir el delito las 24 horas del día. Pero de allí a concluir que solamente el órgano ejecutivo pueda cumplir esta delicada función, cuando en esta Asamblea Constituyente y en esta reforma constitucional vamos a fortalecer el órgano ejecutivo del poder público, y cuando además de eso existen fundamentados temores de juristas que ilustran esta Asamblea en el sentido de que la investigación penal es una función jurisdiccional, porque hace parte del proceso que se divide en sumario y en juicio, sin que ninguna de esas dos etapas tenga una autonomía dogmática, y cuando en la etapa de la instrucción se cumplen funciones jurisdiccionales tan delicadas como las medidas de aseguramiento, la privación de libertad, los embargos y secuestros, y como el propio llamamiento a juicio a la cesación de procedimiento en otro caso que son anticipos de un juzgamiento. En España, la Fiscalía General de la Nación es un órgano constitucional integrado con autonomía funcional en el poder judicial. Durante

¹⁹⁷ *Ibíd.*

40 años, Colombia conoció una situación de estado de sitio continua. En consecuencia, es necesario enfrentar en prioridad la delincuencia organizada porque es la que más daño está haciendo al país y es la que tiene recursos para defenderse y muchísimo más de lo que tiene el Estado para inculparlo."¹⁹⁸

En definitiva, las motivaciones que llevaron, en su momento, al establecimiento institucional de la Fiscalía General de la Nación se apoyan en varios argumentos claves:

"- Colombia requiere de una investigación criminal ágil y de un aparato investigativo que cuente con todos los recursos necesarios para hacer frente a la ola criminal que la afecta, la cual no corresponde a modalidades individuales de delincuencia, sino a formas más 'sofisticadas' y, por ende, más dañinas. Para ello, 'El Estado debe contar con una formidable organización que integre la acción de los diferentes organismos intervinientes en la persecución de los delitos bajo una sola unidad de dirección y mando, que sea responsable de garantizar la eficacia de la investigación, con el uso de los medios técnicos y científicos más sofisticados y, además, oígaase bien, con el apoyo de las fuerzas armadas cuando sea preciso' [palabras de C. Gaviria ante la Constituyente].

- Dicha organización debe superar el esquema de la investigación individual o aislada que hasta el momento han ejercido los jueces de instrucción, con un nuevo sistema que permita integrar a los funcionarios de instrucción, de policía judicial y del ministerio público, de manera armónica y concurrente en la fase de investigación y acusación. Esto supondría un esquema flexible, que se contempla en las disposiciones finalmente aprobadas, conforme al cual la Fiscalía encargada de la investigación de todos los delitos puede actuar acomodando su infraestructura y recursos a la modalidad de cada hecho punible.

- Para la amplia mayoría de los delegatarios, no existió duda de las notorias deficiencias en la actual configuración de la investigación criminal expresada en la congestión de procesos y

¹⁹⁸ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Comisión cuarta, abril 16 de 1991, p.29.

en la incapacidad del órgano jurisdiccional para frenar los avances de la impunidad. Razón de más para crear una entidad que centralizara la investigación y asumiera la responsabilidad jurídica y política de la misma.

- Dentro de tal ánimo de unidad y coordinación, algunas representativas propuestas invocaron la concurrencia de los poderes públicos en la investigación criminal. Se llegó a reconocer que en esta fase del proceso penal la actuación conjunta de los órganos del ejecutivo y del judicial era esencial para el cumplimiento de sus fines. A tal punto llegó esta tesis, que disposiciones tales como las relaciones del fiscal y la policía judicial, el diseño de la política criminal, la obligación de informar al gobierno para la preservación del orden público y, finalmente, el origen mismo del fiscal, se inspiraron en dicha concepción.

- Aunque ya se ha mencionado, la flexibilidad en la estructura y organización de la Fiscalía General fue persistente en el debate. Esta directriz inspiró las disposiciones adoptadas sobre integración de la Fiscalía General y competencia nacional de sus funcionarios.

- La división de tareas entre el investigador-acusador y juzgador, aparte de lo ya expuesto, fue determinante para contemplar la Fiscalía como órgano autónomo frente al ramo ejecutivo y al judicial del poder público, y con la plenitud de competencia para adelantar la primera fase del proceso penal."¹⁹⁹

En resumen, la Fiscalía General de la Nación²⁰⁰ formó parte del poder judicial. Es un órgano cuyo funcionamiento es independiente del ejecutivo. Pero en el caso de la lucha contra la criminalidad organizada, una coordinación entre los dos poderes se convierte en necesidad. Cumple un papel muy importante entre los nuevos dispositivos establecidos para luchar contra la impunidad, la

¹⁹⁹ MOLANO LOPEZ M.R., *La Fiscalía General de la Nación en la Constitución*, Ed. Temis, Bogotá, 1992, p.29-31.

²⁰⁰ A diferencia de la Procuraduría General, institución independiente de cualquier poder y cuya función es la de ejercer un control disciplinario externo (aplicación de sanción) sobre todos los servicios públicos y de vigilar para la defensa del interés público.

criminalidad y la violencia. Dirige las investigaciones respecto de los delitos y acusa a los delincuentes ante la jurisdicción penal incoando proceso. No pronuncia sanciones.²⁰¹

Bajo la Administración Gaviria, la Fiscalía empezó su actividad entablando persecuciones contra delincuentes que parecían fuera de alcance. Jugó un papel de apoyo eficaz y no de obstáculo a la acción de la célula de investigación que dismanteló el cartel de Medellín y mató a Pablo Escobar. Condujo las encuestas sobre los políticos y funcionarios, enseñando que la actuación de la justicia era digna de fe. Esta acción se realizó sin que ningún atentado fuera cometido contra un juez, a diferencia de lo que ocurría a finales de los años ochenta. El 'plea bargaining' había sido utilizado de manera muy pragmática y, al fin del mandato de Gaviria, esta práctica fue rechazada por las voces más influyentes de la opinión y por el mismo Gobierno en la medida en que conducía necesariamente a infligir penas muy ligeras a los jefes de los grupos narcotraficantes de la región de Cali. El nuevo Fiscal²⁰² vigiló la eficacia de la Policía judicial, modificó la política de 'plea bargaining' frente a los narcotraficantes de Cali con el fin de infligir penas más duras y reorganizó la Fiscalía General. Eran los desafíos que debía aceptar la Fiscalía General para luchar eficazmente contra la criminalidad organizada y obtener condenas en los grandes casos de delincuencia. La Fiscalía pudo actuar en función de prioridades nacionales como la lucha contra el cartel de Medellín y el narcoterrorismo. Después de esto, otras dos prioridades siguieron en el orden del día: la corrupción y el tráfico de estupefacientes organizado por los narcotraficantes de Cali.²⁰³

²⁰¹ CEPEDA ESPINOSA M.J., *Colombie: la nouvelle Constitution, un bilan provisoire*, en *Problèmes d'Amérique latine*, n°16, nueva serie, París, enero-marzo 1995, p.16.

²⁰² Alfonso Valdivieso Sarmiento reemplazó a Gustavo De Greiff Restrepo quien se jubiló.

²⁰³ CEPEDA ESPINOSA M.J., *op.cit.*, p.16-17.

B. LA ADMINISTRACIÓN DE CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO (1990-1994)

1. La influencia estadounidense

El comienzo de los años noventa está marcado, en materia de drogas, por una reducción del papel de los militares y un incremento de la capacidad del aparato judicial. La política de sometimiento a la justicia ha dado resultados tales como la entrega de Fabio Ochoa y Pablo Escobar. Washington parecía apoyar las medidas vigentes, brindar asistencia operativa y no presionar exageradamente a favor de un mayor involucramiento de las fuerzas militares en la lucha. Esto se refleja en la suscripción de un memorando de entendimiento entre las dos capitales para el intercambio de pruebas en el campo de las drogas.²⁰⁴

Tras la fuga de la cárcel de Pablo Escobar en 1992, los Estados Unidos continuaron involucrando a sus fuerzas armadas en la lucha contra las drogas, a pesar de los cuestionamientos sobre la efectividad del instrumento militar entre segmentos tanto no estatales como oficiales. A mediados del mandato del presidente Gaviria, las presiones de Washington en favor de un papel más decisivo de los cuerpos de seguridad colombianos en el combate antidrogas aumentaron nuevamente. Los acercamientos y roces diplomático-militares entre los Estados Unidos y Colombia respecto al carácter, alcance, modo y orientación de la militarización de la guerra contra las drogas se repitieron cíclica y críticamente. Poco a poco se planteó una controversia en torno a la soberanía del país y se desarrolló un nacionalismo protector frente al activismo antidrogas norteamericano (en referencia al problema de la extradición y a la presencia extranjera en el territorio).²⁰⁵

Como se ha indicado, la asistencia económica oficial de los

²⁰⁴ TOKATLIAN J.G., *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Tercer Mundo Editores - C.E.I., Bogotá, 1995, p.47-50.

²⁰⁵ *Ibid.*, p.51-54.

Estados Unidos a Colombia a principios de los noventa fue poco significativa si se la compara con los aportes brindados a las fuerzas militares y de policía para la aplicación punitiva de la ley²⁰⁶; asimismo, la inversión privada estadounidense va declinando desde 1987. Las fuerzas militares (Ejército, Armada, Fuerza aérea) recibían alrededor del 80% de la ayuda bélica cuando era la policía antinarcóticos la que realizaba el grueso de la labor contra las drogas (capturas, incautaciones, destrucciones y confiscaciones).²⁰⁷

A principios de los años noventa, la política exterior de los Estados Unidos se caracterizó por la creación de un instrumento de cooperación con los países andinos. La aprobación en diciembre de 1991 de la 'Andean Trade Preference Act' (A.T.P.A.), que establece un tratamiento libre de arancel por diez años a productos originados en Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, fue sin duda una señal muy positiva para los países de la zona comprometidos en la lucha contra las drogas. El total de importaciones de Estados Unidos provenientes de los países andinos en 1990 había sido de 5.400 millones de dólares. El 43% de dicho monto ya entraba libre de arancel bajo la modalidad de nación más favorecida o del sistema general de preferencias: de hecho, sólo el 6% (distinto del 43% mencionado) del total de las importaciones de los Estados Unidos desde estos países podría ingresar al mercado estadounidense sin arancel a partir de ese momento.

Para Colombia, a corto plazo se beneficiaban potencialmente de la reducción arancelaria exportaciones por valor de unos 250 millones de dólares (8.3% del total de las exportaciones a los Estados Unidos en 1990), en su mayoría mercancías como flores, frutas, vegetales, gelatina y fungicidas, y en menor escala, manufacturas de cuero. Las expectativas de ingresos

²⁰⁶ Para los años fiscales 1989-1992, se gastaron 249.2 millones de dólares en ayuda militar directa, 73.5 millones en represión y 102.6 millones en respaldo económico. *Ibíd.*, p.78.

²⁰⁷ *Ibíd.*, p.77-78.

complementarios anuales para el país originados por nuevas exportaciones en el marco del A.P.T.A. se situaban en aproximadamente 60 millones de dólares por año. Estos probables ingresos adicionales anuales equivalían para Colombia al 0.12% del producto interno bruto y al 0.70% de las exportaciones nacionales, en precios de 1991. El monto de la ganancia es casi idéntico al que pierde el país desde el colapso cafetero internacional en julio de 1989. Más que la creación de un mayor intercambio bilateral, lo que resulta era una compensación por las pérdidas ocasionadas por la caída del precio del café. Por ello, la iniciativa comercial andina aparecía como políticamente óptima y económicamente barata en el caso de Colombia y simbólica en términos políticos y segura en lo económico en el caso de los agentes domésticos estadounidenses. Sin embargo, el A.P.T.A tiene inconvenientes para los países andinos (las medidas de suspensión y antidumping previstas se pueden aplicar muy fácilmente a las exportaciones andinas) y, a pesar de haber sido descrito como un incentivo para estimular el reemplazo del comercio de estupefacientes con productos lícitos, no está claro que se trate de una arma efectiva para reducir la producción y el tráfico de drogas.²⁰⁸

De manera general, a principios de los años noventa siguieron vigentes los conceptos de 'cocaínización' (obnubilación por la cocaína dejando de lado a la marihuana a pesar de la creciente demanda estadounidense en haschisch y a la heroína a pesar de que el cultivo de amapola se iba disparando en Colombia), 'andinización' (a pesar de que el resto de los países latinoamericanos están involucrados de manera cada vez más aguda en un aspecto u otro de la cadena de los estupefacientes) y 'militarización' (prosecución de la vía represivo-bélica). Con la renovación de esta política no desaparecieron las dificultades sociales, económicas, políticas, diplomáticas, ecológicas, sanitarias y castrenses, sino que incluso aumentaron. Sin embargo, no se observan intenciones de romper este círculo

²⁰⁸ *Ibíd.*, p.78-79.

vicioso y no se buscan opciones alternativas (en áreas como salud y justicia).²⁰⁹

Las esperanzas de cambio de política, que existieron al pasar de las administraciones republicanas a un gobierno demócrata con la elección de William Clinton a principios de 1993, se diluyeron a los pocos meses. Sigue dominando la visión de represión de la oferta pero con ligeros matices (se ha abierto un espacio al tratamiento, la educación y la rehabilitación para actuar en el campo de la demanda²¹⁰).²¹¹

2. La política nacional

En la parte anterior se ha presentado el proceso mediante el cual se ha realizado un cambio formal importante en Colombia. Respecto del narcotráfico, este cambio implica una evolución hacia una política de reacción legal por el lado del fortalecimiento judicial y democrático, sin abandonar totalmente el enfoque represivo y de enfrentamiento policial y militar. Con los elementos descritos se puede entonces entrar a conocer cómo la nueva tela de fondo ha influido en los acontecimientos y la puesta en marcha del nuevo entorno.

a. *La creación de la Dirección Nacional de Estupefacientes*

La necesidad para el Estado colombiano de contar con un organismo de índole administrativa, con características especiales, que se encargara entre otras funciones de la de administrar los bienes aprehendidos, incautados u ocupados por su vinculación con los delitos del narcotráfico y conexos fue la que condujo a la

²⁰⁹ *Ibíd.*, p.84-88.

²¹⁰ Para más información remitirse al primer título, capítulo tercero, punto II "La política antidrogas de los Estados Unidos".

²¹¹ TOKATLIAN J.G., *op.cit.*, p.100.

expedición del decreto 494 de 1990²¹², por medio del cual se creó la 'Dirección Nacional de Estupefacientes' (D.N.E.), como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Justicia. Se asignaron dos funciones principales a la D.N.E., a saber, la correcta disposición de los bienes ocupados o decomisados por su directa o indirecta vinculación con los delitos de narcotráfico y conexos o que provengan de su ejecución, así como la colaboración con las autoridades judiciales en el cumplimiento de las órdenes de devolución o destinación definitiva de bienes.²¹³

Con esta creación, se racionalizó la utilización de los bienes decomisados por su vinculación con los delitos del narcotráfico y conexos, por cuanto se empezaron a utilizar, siempre con los fines altruistas previstos desde el primer Estatuto Nacional de Estupefacientes, se comenzó a velar por su conservación y mantenimiento y se creó una entidad responsable de su administración y manejo, independiente de la entidad a la que le corresponde adelantar la investigación que culmina con la decisión de entrega o devolución al propietario o de decomiso definitivo a favor del Estado. Tras un conflicto de competencias entre la nueva Fiscalía General de la Nación y la Dirección Nacional de Estupefacientes²¹⁴, la Ley 104 de 1993 ratificó plenamente la competencia de la D.N.E. para efectuar la administración de los bienes incautados por su vinculación con los delitos de narcotráfico y conexos (enriquecimiento ilícito), tanto en caso de destinación provisional como en caso de destinación definitiva de dichos bienes, excepto cuando se

²¹² Completado por el decreto legislativo de 1990 y adoptado como legislación permanente gracias al decreto 2272 de 1991.

²¹³ Documento informal de la Dirección Nacional de Estupefacientes (D.N.E.), nomenclatura de la legislación en materia de decomisos y destrucciones de productos y bienes relacionados con la producción de estupefacientes, 17 páginas.

²¹⁴ Conflicto debido a la expedición del Estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación y el Nuevo Código de procedimiento penal (decretos 2699 y 2700 de 1991), que da competencia a la Fiscalía en materia de destinación de bienes decomisados provenientes del enriquecimiento ilícito y narcotráfico. La ley 81 de 1993 ha resuelto parcialmente este conflicto.

tratara de bienes y recursos que la Fiscalía, de acuerdo con el Consejo Nacional de Estupefacientes, determinara como necesarios para su funcionamiento.²¹⁵

Además de esta cuestión de la gestión de los decomisos, el decreto 2790 de 20 de noviembre de 1990²¹⁶ también volvió a regular el procedimiento en materia de destrucción de plantaciones ilícitas y de estupefacientes y lo hizo en términos próximos a los del decreto 1188 de 1974 y la Ley 30 de 1986; asimismo, disponía que los insumos, sustancias precursoras y elementos que pudieran servir para el procesamiento de estupefacientes serían puestos a disposición de la D.N.E. que determinaría su uso o destrucción, completando de esta manera la Ley 30 de 1986.²¹⁷

En el marco de la nueva Dirección Nacional de Estupefacientes, se dio inicio, desde 1991, a un proceso de reflexión sobre la elaboración de un Plan Nacional cuya ambición era servir de guía a las acciones del gobierno colombiano y proporcionar las líneas políticas empleadas en la búsqueda de soluciones al problema del narcotráfico. En abril de 1992, el Ministro de Justicia planteó ante la comunidad internacional las bases de este Plan. En junio de 1994, el Consejo Nacional de Estupefacientes procedió a impartir su aprobación a dicho 'Plan nacional para la superación del problema de la droga'. El Plan constituye el marco dentro del cual las entidades estatales, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general, se enfrentan de una manera integral el problema de la droga. Se origina en una constatación: "La droga como problema dentro del contexto colombiano surgió en un momento de crisis del sistema político, cuestionamiento del orden social y crecimiento económico. En tal escenario un Estado débil no reconoció a tiempo el problema ni

²¹⁵ Documento informal de la Dirección Nacional de Estupefacientes...

²¹⁶ Modificado por el decreto legislativo 099 de 1991 y adoptado como legislación permanente por el decreto 2271 de 1991.

²¹⁷ Documento informal de la Dirección Nacional de Estupefacientes...

su magnitud. Los narcotraficantes, usando la violencia y la corrupción, acumularon enormes fortunas. El poder económico que lograron, los llevó a buscar el reconocimiento como actores sociales mediante la representación política y al no lograr ninguno de esos propósitos el narcotráfico le declaró la guerra al Estado. En términos generales, la droga afectó los escenarios de poder e influencia y distorsionó los valores culturales de la sociedad colombiana." Entonces, el objetivo del Plan es el de enfrentarse y reducir progresiva y sistemáticamente las causas y manifestaciones del problema de la droga, mediante la aplicación de mecanismos de participación comunitaria que vinculen efectivamente a la sociedad civil en la solución de dicha problemática.²¹⁸ Puesto que el contenido de este Plan nacional es más bien representativo de la política del posterior gobierno, resulta más coherente abordarlo en la parte relativa a la administración Samper.

b. La estrategia política

La política de lucha contra el narcotráfico del Gobierno Gaviria se basó en cuatro estrategias generales, según viene reflejado en una presentación oficial. "En primer lugar, la firme represión a las organizaciones delictivas y a sus actividades ilegales en el territorio nacional. En segundo lugar, el fortalecimiento de la capacidad del sistema judicial colombiano para investigar, capturar, juzgar y condenar a los cabecillas y a los miembros de las organizaciones dedicadas a la producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes, al igual que a las bandas terroristas que se les articulan. En tercer lugar, la promoción internacional de políticas multilaterales e integrales para enfrentar el problema del narcotráfico y la cadena criminal multinacional que lo sustenta, que incluye actividades como el lavado de dinero, la distribución en los centros de consumo, el tráfico de armas, la desviación ilícita de químicos precursores y el terrorismo

²¹⁸ Informe sobre las actuaciones de Colombia contra el narcotráfico durante el período 1990-1994, documento informal procedente de la Cancillería colombiana y recibido en 1995.

internacional. Y por último, la ofensiva política para concientizar al mundo industrializado sobre la expansión global del consumo de droga y la necesidad de combatirlo con firmeza, por cuanto esta es la verdadera causa del fenómeno del narcotráfico."²¹⁹

A continuación se presenta de manera detallada este programa y su aplicación, separando el nivel interno del nivel externo.

- *La estrategia interna*

Prácticamente, la persecución represiva de los grupos que se dedicaban al narcotráfico funcionó según se esperaba, como lo demuestra la exposición oficial. "La política de represión y firmeza contra las actividades de los narcotraficantes es fundamental para incrementar sus costos de operación, dismantelar sus organizaciones criminales, llevarlos a la justicia y presionar para que se vean obligados a someterse a la ley colombiana. Esta estrategia ha sido exitosa. El llamado cartel de Medellín ha sufrido importantes golpes y en la actualidad sus principales líderes han dejado de promover actividades delictivas por cuanto se encuentran en la cárcel, o murieron en combate con las autoridades, fueron extraditados o se encuentran huyendo de la acción de la justicia. En la práctica una de las organizaciones criminales más poderosas del mundo ha sido dismantelada por la acción valerosa y sacrificada de las autoridades y del pueblo colombiano. Así se cierra uno de los capítulos más dolorosos de la historia nacional, cuando la acción del narcoterrorismo puso en entredicho la misma vigencia del Estado de derecho. [...] Desde una perspectiva cuantitativa, la acción de la Policía nacional, del D.A.S. y de las Fuerzas militares ha sido ampliamente exitosa. En 1985 se capturaron 4.2 toneladas de cocaína. Cinco años después, en 1990, se logró incautar diez veces más, es decir 45 toneladas del alcaloide. En

²¹⁹ Informe al Congreso del señor Presidente de la República, César Gaviria Trujillo, al iniciarse el periodo de sesiones legislativas, Bogotá, 1ero diciembre 1991, p.49-50.

lo que va corrido del presente año las autoridades colombianas han decomisado y destruido alrededor de 52 toneladas de cocaína, lo cual supera ampliamente las capturas de 1990, de por sí un año record."²²⁰

No obstante estos elementos aparentemente positivos, la apertura económica, promocionada por este Gobierno y positiva para los intercambios comerciales, tuvo como efecto una llegada de narcodólares para blanquear.²²¹

A pesar de los múltiples cambios ocurridos a raíz de la evolución constitucional, en los dos campos que son la militarización y la erradicación se siguió funcionando con los métodos de antes sin que hubiera mostrado su utilidad, como se indica a continuación.

Por un lado, a finales de enero de 1992, el Consejo Nacional de Estupefacientes planteó de nuevo un programa de erradicación de plantaciones ilícitas²²². Este se pronunciaba a favor de la fumigación manual y por la aspersión aérea controlada de cultivos de amapola con el herbicida glifosato, indicando a la vez que se fiscalizarían las acciones mediante auditoría ambiental. Esta acción represiva fue sugerida por las crecientes dimensiones del negocio de la heroína en Colombia. Pero se hizo sin tener en cuenta los efectos negativos sobre el medio ambiente y las dudas acerca de la eficacia de tales medidas sobre la producción de amapola a medio término (lo que se logra es un traslado de los cultivos, seguido por un aumento de las superficies, para compensar la pérdida ocasionada).²²³

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ TOKATLIAN J.G., *Drogas, dilemas y drogas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Tercer Mundo Editores-C.E.I., Bogotá, 1995, p.77.

²²² Una política parecida había sido pronada para la erradicación de marihuana con productos químicos en 1984 bajo el mandato de Betancur.

²²³ TOKATLIAN J.G., *Glifosato y política: ¿Razones internas o presiones externas?*, en *Colombia internacional*, n°18, Revista C.E.I., Bogotá, abril-junio 1992, p.3-5.

Por otro lado, la institución militar estuvo involucrada directamente en la política de sometimiento a la justicia. Dos ejemplos permiten ilustrarlo. La seguridad de la detención de Pablo Escobar desde su sometimiento en junio de 1991 hasta su fuga de la cárcel en julio de 1992 estuvo a cargo de los militares. Habla por sí misma la propia conformación del Comando Especial Conjunto -mejor conocido como Bloque de Búsqueda-, unidad con gran apoyo logístico, dependiente de los altos mandos y compuesta por 600 efectivos combinados de militares y policía, que aumentó los operativos contra los delincuentes fugitivos y que dieron muerte a Escobar el 2 de diciembre de 1993. Se mantuvo la tendencia de militarizar todo lo que tuviera que ver con la seguridad nacional, pensando que esta táctica permitiría solucionar la problemática del narcotráfico. Además de esta visión no necesariamente correcta, se ha podido constatar que el Ejército²²⁴ tampoco era inmune a la corrupción.²²⁵

Los esfuerzos operativos de la Policía Nacional, a través de la Policía antinarcóticos, la Policía Judicial y el Cuerpo de élite dieron severos golpes en la estructura de los carteles de la droga, capturando, dando de baja, llevando a la cárcel o extraditando a componentes claves y miembros de las organizaciones delictivas, al igual que a miles de delincuentes vinculados a ese negocio. Entre 1987 y 1990 se capturaron más de 17.000 delincuentes dedicados al narcotráfico y al narcoterrorismo, lo que contribuyó a desvertebrar los engranajes del tráfico de drogas colombiano.²²⁶ En el campo del apoyo a la justicia, se desarrolló un proyecto denominado "Dotación de siete laboratorios del cuerpo técnico de la Policía Judicial" que buscaba cualificar los procesos investigativos en criminalística. Asimismo, el proyecto de apoyo al sistema nacional integrado de

²²⁴ Sobre esta cuestión específica referirse, por ejemplo, a BAHAMON DUSAN Coronel A., *Mi guerra en Medellín*, Intermedio Editores, Bogotá, 1991, p.71-72.

²²⁵ LEAL BUITRAGO F., *op.cit.*, p.156-158.

²²⁶ GAVIRIA TRUJILLO G., *Política internacional. Discursos*, Presidencia de la República, Bogotá, 1992, p.192.

información de la justicia penal colombiana trabajó en un proceso para establecer la Red nacional de computación y comunicaciones para el sistema nacional integrado, con miras a establecer un sistema de información con una cobertura integral, para agilizar la información sobre medidas de aseguramiento y órdenes de captura. Por lo que se refiere al desarrollo alternativo, un programa específico buscó contribuir al fortalecimiento y dinamización de procesos de desarrollo microregional en las zonas potenciales y productoras de cultivos ilícitos, con vistas tanto a la reducción de estas plantaciones como al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.²²⁷

- La estrategia externa

En su política exterior, Colombia defendía el punto de vista según el cual el narcotráfico es un asunto mundial. Por eso preconizaba la corresponsabilidad, es decir, la responsabilidad conjunta, asumiendo cada país en su reacción oficial la carga que le correspondía en función del aspecto del fenómeno notable en su territorio.

Como lo expresaba el presidente César Gaviria: "El problema del narcotráfico es asunto prioritario en la agenda diplomática colombiana. Ningún país ha pagado un costo tan alto en la lucha contra el flagelo de las drogas. Colombia asume la responsabilidad que le corresponde en la solución de este problema, por convicción moral y en defensa de los principios fundamentales de la democracia y el Estado de Derecho. Pero el esfuerzo aislado de nuestro país es inútil si los demás Estados no cooperan eficazmente. El tratamiento multilateral del problema ha sido un objetivo fundamental de la política exterior colombiana. En este contexto, se ha promovido la adopción de medidas para la reducción del consumo, la erradicación de cultivos ilegales, el control a la desviación ilícita de precursores químicos, al lavado de dinero y al tráfico de armas.

²²⁷ ID., *Informe al congreso*, Bogotá, 20 julio 1993, p.205.

Colombia ha estado presente en los principales foros internacionales sobre este tema. Es miembro desde este año [1991] de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas; apoyó con éxito la iniciativa en favor de la reestructuración de los organismos que manejan los asuntos de drogas en el seno de esta Organización e hizo parte del Grupo de acciones químicas, creado en el marco de los siete países industrializados que elaboró importantes recomendaciones para controlar las sustancias químicas precursoras; participa en el Grupo de expertos sobre lavado de dinero auspiciado por la Organización de Estados Americanos y promueve, con amplio apoyo internacional, la creación de un Centro de coordinación e información regional contra el narcotráfico. Gracias a una ardua labor diplomática, se ha logrado obtener de las naciones industrializadas alguna compensación por los altos costos sociales y económicos que ha generado la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en Colombia. El programa especial de preferencias arancelarias de la Comunidad Europea a los países andinos y la iniciativa andina del Gobierno norteamericano así lo demuestran."²²⁸

Paralelamente, la intención del presidente colombiano era la de 'desnarcotizar' la agenda exterior del país, a fin de no restringir al asunto de las drogas el temario bilateral y multilateral.²²⁹ Para Colombia, este punto era vital para recobrar la confianza tan desquiciada y presentarse en la escena internacional como potencial socio económico.

En cuanto a las relaciones con la Comunidad Europea, el balance que se efectuaba a nivel oficial ponía el acento en los elementos positivos. Se había logrado fortalecer los lazos políticos y económicos con esa región, lo que constituía un objetivo de política exterior. Las exportaciones colombianas habían recibido, en contrapartida de los costos humanos y económicos sufridos por

²²⁸ Informe..., p.151-152.

²²⁹ TOKATLIAN J.G., *Drogas, dilemas y drogas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Tercer Mundo Editores-C.E.I., Bogotá, 1995, p.120.

Colombia, un tratamiento preferencial que permitía la entrada en franquicia y prácticamente sin restricciones cuantitativas para cerca de 800 posiciones arancelarias correspondientes a productos nacionales. Dichas preferencias representarían un ahorro anual de 40 a 60 millones de dólares para el país, y eran un estímulo para las exportaciones y un atractivo comercial para las inversiones europeas, elementos que juegan un papel importante sobre el desarrollo económico y social del país²³⁰. Asimismo, se otorgaron recursos por un monto de 78 millones de dólares utilizables para proyectos de cooperación técnica, multiplicando siete veces el presupuesto inicial. Además, se había institucionalizado el diálogo entre el Grupo de Río y la Comunidad Europea y se había buscado coordinar acciones de carácter político y de cooperación en varias áreas sensibles. El gobierno colombiano emitió un *satisfecit* frente a esta profundización de la cooperación de la Comunidad Europea, con un enfoque particularmente apoyado por Colombia. En el campo bilateral y en materia de narcotráfico, se desarrollaron tratados de cooperación judicial con algunos países europeos, como España y el Reino Unido, para permitir el intercambio de material probatorio y la agilización de procesos judiciales. También se puede resaltar la colaboración recibida por las fuerzas armadas y organismos de seguridad por parte de los países europeos.²³¹

²³⁰ Sin embargo, a partir de 1993, la Comunidad Europea ha aplicado un régimen de importación del banano desfavorable a los exportadores latinoamericanos de este producto. Colombia estima que esta decisión de imponer a la región un contingente arancelario anual de sólo 2 millones de toneladas, con un arancel equivalente al 25% ad valorem, la afectara gravemente. De hecho, las exportaciones que excedan este contingente pagarán un arancel equivalente al 213%. Colombia, cuyas exportaciones de banano a la Comunidad estuvieron alrededor de 600 mil toneladas en 1992, dejará de comercializar un volumen cercano a 171 mil toneladas durante 1994, equivalente a 49 millones de dólares. Esta reducción significará también la pérdida de 14.000 empleos directos y 42.000 indirectos. Los países latinoamericanos indican que las medidas van a limitar su desarrollo económico y social, con todos los inconvenientes que eso puede conllevar. GAVIRIA TRUJILLO C., *Informe al Congreso*, Bogotá,, 20 julio de 1993, p.67.

²³¹ *Informe al Congreso del señor Presidente de la República, Cesar Gaviria Trujillo, al iniciarse el período de sesiones legislativas*, Bogotá, lero de diciembre de 1991, p.145-147; GAVIRIA TRUJILLO (C.), *Política internacional. Discursos*, Presidencia de la República, Bogotá, 1992, p.95 y 106; ID., *Informe al Congreso*, Bogotá, 20 de julio 1993, p.65-66.

Además, consciente de que un efectivo fortalecimiento de su justicia exige un incremento de la cooperación bilateral en materia de intercambio de información, evidencia y experiencias, Colombia emprendió una campaña para lograr la adopción de instrumentos legales y mecanismos administrativos que agilizaran la cooperación entre las ramas judiciales de los países interesados. Esta gestión tuvo como resultado la suscripción de memorandos de cooperación judicial con Estados Unidos, Gran Bretaña y varios países latinoamericanos. Se firmó un canje de notas con España, un acta de intención con Francia y se negoció un acuerdo de igual naturaleza con Italia. Con países de su subregión, Colombia firmó acuerdos para la prevención, control, fiscalización y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y precursores químicos. Con Estados Unidos, el convenio sobre las medidas para impedir la desviación de precursores químicos esenciales está pendiente de ratificación por el Congreso colombiano.²³²

En cuanto a la lucha internacional contra el tráfico de estupefacientes, Colombia demostró una vez más su liderazgo. Fue sede del I Encuentro latinoamericano de autoridades del sector de Justicia realizado del 10 al 12 de diciembre de 1992 en Cartagena de Indias, donde se logró un intercambio de experiencias a nivel latinoamericano sobre el fortalecimiento y las reformas de la justicia, haciendo particular énfasis en el narcotráfico. Se firmaron dos declaraciones. En la primera se ofrecía apoyo y cooperación al Centro internacional de estudios sobre narcotráfico y estupefacientes propuesto por Colombia, justificándolos por el convencimiento de que la experiencia adquirida por este país puede ser de gran valor para sus vecinos. En la segunda, cada país se comprometía a promover medidas pertinentes para que las instituciones financieras y bancarias observaran procedimientos de severo control de las transacciones que pudieran estar vinculadas a las actividades del narcotráfico, el terrorismo, la guerrilla u otras formas de delincuencia

²³² *Ibíd.*, p.81.

organizada.²³³

Paralelamente varios foros habían tomado decisiones favorables a Colombia y a su lucha contra el tráfico de estupefacientes. El Grupo de Dublín, en su reunión en Cartagena de Indias de 12 a 14 de octubre de 1992, planteó una paquete de proyectos de cooperación técnica para el fortalecimiento de la justicia con el fin de reforzar la acción colombiana en la lucha contra el narcotráfico. En el XII período de sesiones de la Comisión interamericana para el control del abuso de drogas (C.I.C.A.D.) celebrada a finales de octubre del mismo año, se logró la adopción de una resolución propuesta por Colombia en relación al control de los cultivos ilícitos de amapola y la necesidad de incrementar la cooperación regional en ese sentido. Durante el XXXVI período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas de principios de abril de 1993, los países se comprometieron a adoptar medidas con respecto a la cooperación y asistencia judicial, el tráfico ilícito de armas y explosivos en relación con el narcotráfico, el tratamiento y rehabilitación de consumidores de drogas que cumplen condenas penales y medidas para contribuir a la aplicación de la Convención de Viena, lo que impulsó el gobierno colombiano a ratificarlas.²³⁴

En definitiva, se hicieron gestiones tendientes a lograr la financiación por parte de diferentes fuentes internacionales como el Banco interamericano de desarrollo, el Grupo de Dublín, la C.I.C.A.D. y algunos países como Francia, Gran Bretaña y Bélgica, entre otros, de proyectos de cooperación técnica como capacitación de la administración judicial, la protección a jueces y funcionarios del sector justicia, la creación de un centro internacional de estudios sobre el narcotráfico, el diagnóstico de las necesidades del sector de la justicia a nivel nacional, rastreo por satélite para la detección de cultivos ilícitos, y la modernización y readecuación del sistema

²³³ *Ibid.*, p.79.

²³⁴ *Ibid.*

penitenciario colombiano, entre otros.²³⁵

Considerando los resultados del 'Programa Especial de Cooperación' lanzado ante la comunidad internacional, las autoridades colombianas notan que, tras tres años de vigencia, los recursos obtenidos a título de cooperación técnica internacional (350 millones de dólares) han superado ampliamente las expectativas. Se han ofrecido recursos por parte de los Estados Unidos de 200 millones de dólares, la Comunidad Europea por 75.6 millones, Luxemburgo por 20 millones y Alemania 5 millones, entre otros. Se aportaron recursos adicionales al P.N.U.F.I.D. por 36 millones, para permitir el cumplimiento de sus objetivos en Colombia en materia de prevención, sustitución de cultivos ilícitos, rehabilitación y tratamiento de la drogadicción. Hasta mediados de 1993, se ejecutaron alrededor de 50 proyectos por un monto total aproximado de 188.2 millones de dólares de los cuales 144.9 millones corresponden al aporte internacional y 43.3 millones a la contrapartida nacional; se encontraba en trámite de aprobación un paquete de proyectos cercanos a los 52 millones (30.6 millones provenientes de recursos internacionales y lo restante en recursos nacionales). Varios de los proyectos ejecutados tienen que ver con la mejora de la producción agrícola (frutas) e industrial (cuero, textil), con la modernización de la justicia (fortalecer la Dirección de medicina legal y el Cuerpo técnico de la Policía judicial), con la sustitución de cultivos ilícitos (por yuca, frijol, caña panelera, soya, cacao, café y plátano) y con el fomento de las actividades pecuarias y de piscicultura.²³⁶

²³⁵ *Ibíd.*, p.201.

²³⁶ *Ibíd.*, p.82-84.

Así se finaliza el estudio del período 1990 a 1994 marcado por cambios profundos en muchos ámbitos y obviamente en materia de lucha contra el narcotráfico. Esta evolución, cuyo balance es relativamente positivo, tiene igualmente sus puntos oscuros que se notan principalmente al considerar la persistencia de las problemáticas mayores. Lo descrito relativiza obviamente los logros aparentes del proceso constituyente y muestra como no se ha abandonado de ninguna manera los métodos represivos policíaco-militares.

B. LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO SAMPER PIZANO (1994-)

1. La influencia estadounidense

Las relaciones entre Bogotá y Washington siempre han estado marcadas por la cooperación y el conflicto. Desde el comienzo de la Administración de Ernesto Samper Pizano predomina la dimensión conflictiva más que la cooperativa del período anterior²³⁷. Desde 1993 aproximadamente, el deterioro de los lazos políticos oficiales entre las capitales se ha hecho evidente. Los pobres resultados en los Estados Unidos (la demanda no baja, las drogas siguen circulando y la violencia urbana es alta) y varios elementos de política interna han creado un clima agresivo frente a la cuestión de las drogas y al país que, según las autoridades norteamericanas, es responsable de su situación interna. La opinión de estas autoridades es que Colombia no está logrando una mejora en su lucha contra las drogas (las organizaciones delictivas siguen manejando un tráfico que no disminuye), y que la correlación es baja entre las promesas de fuerte castigo a los traficantes y los niveles de sentencia específica y cumplimiento concreto. Esta falta de logros visibles y de credibilidad en la lucha contra las drogas es lo que motiva la crítica de Estados Unidos al Gobierno de Samper.²³⁸

Esta presión americana sobre Bogotá se materializa principalmente desde 1994. Dos ilustraciones vienen a corroborar este hecho, las cifras de la asistencia antidrogas norteamericana a Colombia y la aplicación del proceso de certificación.

Por una parte, la asistencia antidrogas de los Estados Unidos a Colombia refleja una evolución clara. La transformación va en el

²³⁷ Durante el período 1988-1992, Colombia estaba considerada por Estados Unidos como una aliada por su colaboración destacada y seria en la lucha antidrogas (comparado con Perú y Bolivia y visto los logros obtenidos con la extradición de C. Lehder Rivas, el encarcelamiento de P. Escobar y J.L. Ochoa, la muerte de G. Rodríguez Gacha, los buenos niveles de erradicación y incautación). TOKATLIAN J.G., *op.cit.*, p.80 y 101.

²³⁸ *Ibid.*, p.98 y 104-106.

sentido de una reducción de los recursos otorgados en concepto de ayuda. La ayuda oficial era de 442.9 millones de dólares en el período 1989-1992 y alcanza sólo 150.6 millones en el trienio 1993-1995. La asistencia total estadounidense a Colombia ha pasado del promedio anual de 110.7 millones en 1989-1992 a 50.2 millones en 1993-1995.²³⁹

Por otra parte, los Estados Unidos han utilizado recientemente el instrumento ofrecido por el proceso de certificación para presionar a Colombia²⁴⁰. La certificación consiste en una decisión unilateral de los Estados Unidos y más concretamente del Ejecutivo. El equipo presidencial emite anualmente, por razones de política interna, su opinión sobre los esfuerzos que un número determinado de países están efectuando en diversas materias tales como terrorismo, seguridad nuclear y narcotráfico. Mediante este mecanismo legal, se clasifican los países según tres opciones:

- la certificación: se juzgan positivamente la situación y los esfuerzos realizados por el país considerado;
- la certificación por razones de interés nacional: en condiciones normales la certificación no hubiera operado pero es del interés nacional de los Estados Unidos otorgarla bien sea por razones políticas, económicas o estratégicas; el efecto es casi similar a la certificación plena pero hay reproches implícitos, es un mensaje político admonitorio sin sanciones;
- la no certificación: la actividad llevada a cabo por el país se considera negativamente, con lo que se adoptan medidas administrativas internas tales como la suspensión de la ayuda antidrogas, la supresión de las preferencias arancelarias a las importaciones del país descertificado, el veto estadounidense a las solicitudes del mismo en el sistema financiero multilateral y la suspensión del sistema de garantías a las inversiones estadounidenses; tales sanciones pueden tener efectos económicos

²³⁹ *Ibid.*, p.109.

²⁴⁰ Fue mediante la enmienda Hawkins-Gilman, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en noviembre de 1983, que se ha establecido el requisito de la certificación anual para regular el acceso a los fondos de ayuda. THOUMI F., *op.cit.*, p.220.

adversos de enorme importancia para la economía del país descertificado.²⁴¹

En los dos últimos años, la aplicación de este mecanismo por parte de Estados Unidos ha tenido implicaciones decisivas para Colombia²⁴².

De hecho, este país se ha visto otorgar en 1995 la certificación por razones de interés nacional²⁴³. La decisión del Gobierno de Washington se origina en que la mayoría de la cocaína consumida en 1994 en su territorio procede de Colombia, país que, tras el desmantelamiento del cartel de Medellín, ha hecho muy poco para perseguir al cartel de Cali. Según Washington, el Gobierno colombiano ha obtenido algunos éxitos en su lucha contra el narcotráfico (tales como la ratificación del Convenio de Viena de 1988, la legalización del glifosato para fumigar cultivos ilegales, la campaña aérea de erradicación de cultivos ilícitos y la caída de un narcoproyecto que no hubiera permitido el juzgamiento por enriquecimiento ilícito) pero su desempeño en algunos temas críticos ha sido inadecuado (el sistema de penas colombiano es muy benigno con los narcotraficantes, los niveles de incautación podrían ser más altos, así como de erradicación de amapola, la corrupción política es alta y no se realizó ningún juicio en 1994 por corrupción de funcionarios del Gobierno). En otras palabras, no se han alcanzado las expectativas fijadas por ambos gobiernos. Por lo visto, no ha habido descertificación porque eso hubiera sido un riesgo muy grande para la seguridad nacional de Estados Unidos: la disminución de asistencia económica que conllevaría la descertificación significaría un

²⁴¹ PARDO D. y CARDONA D., *El procedimiento de la certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos*, en *Colombia internacional*, Revista del C.E.I., n029, Bogotá, enero-marzo 1995, p.4-5.

²⁴² Para una evolución de las decisiones norteamericanas acerca de la certificación, consultar el anexo n07-A que presenta la lista de los países interesados por esta medida desde 1987 hasta 1996. Este anexo (7-B) presenta igualmente la explicación facilitada por los Estados Unidos respecto de su decisión de descertificar a Colombia para 1996.

²⁴³ Como había ocurrido en 1988 y 1989 en el momento del narcoterrorismo, pero sin alcanzar el grado actual de importancia.

aumento en el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos y consecuentemente un aumento de los índices de consumo del país. Ya que Colombia continúa siendo la mayor fuente de cocaína, es de vital importancia para los Estados Unidos seguir cooperando con el gobierno colombiano para que éste desarrolle mecanismos aún más efectivos para combatir el narcotráfico. Igualmente una certificación condicionada puede ser de gran utilidad para Washington para mantener vigente un mecanismo de presión sobre Bogotá.²⁴⁴

Sin embargo, en 1996 los Estados Unidos no han certificado a Colombia, con el motivo que este país produce el 80% de la cocaína que se introduce de contrabando en el territorio norteamericano y también porque, decididamente, el gobierno de Ernesto Samper no está actuando en su lucha contra las drogas de manera satisfactoria para su importante socio. La reacción en Colombia ha sido la de interpretar el procedimiento estadounidense como una grave ingerencia en los asuntos internos del país. Asimismo, las inquietudes en el campo económico son altas. Pero todavía es muy temprano para evaluar el impacto exacto que está teniendo la decisión. Lo que ya está claro es que el presidente Samper no está óptimamente colocado frente a los Estados Unidos.²⁴⁵

Como consecuencia, los Estados Unidos consideran actualmente a Colombia como el mayor responsable de la llegada de drogas a su territorio y la culpan de su problema interno de salud pública y seguridad ciudadana, así como de gran parte de la situación de narcotráfico mundial. Se podría llegar, según el especialista J.G. Tokatlían, a justificar medidas de fuerza, preventivas u ofensivas, diplomáticas, económicas o militares, unilaterales o multilaterales. El estado de crisis ha generado la erosión de la colaboración y la disminución de la confianza entre ambos

²⁴⁴ *Ibíd.*, p.5-6.

²⁴⁵ DE REMENTERIA I., *La descertificación de Colombia y la certificación del Perú*, en *Análisis político*, Revista del I.E.P.R.I., n027, Bogotá, enero-abril 1996, p.58-61.

gobiernos. Colombia se caracteriza ahora por una enorme fragilidad gubernamental, un evidente pánico empresarial y una relativa incertidumbre política debido en parte a las presiones norteamericanas.²⁴⁶

2. La política nacional

a. *El 'Plan nacional para la superación del problema de la droga'*

Ha sido bajo la administración de Ernesto Samper Pizano cuando se ha hecho efectivo y se ha aplicado el 'Plan nacional para la superación del problema de la droga' que se venía preparando durante el anterior período con vistas a reducir las causas y manifestaciones de la problemática de la droga. Con este propósito se ha diseñado una serie de medidas que pretenden cubrir de manera integral el fenómeno y que van a estar vigentes durante un período de cinco años. Las cinco líneas de acción generales definidas engloban unas diez políticas específicas.

a/ El fortalecimiento de la justicia

- Represión y sometimiento a la justicia:

Se quiere replantear la política de sometimiento que, debido a una aplicación indebida, se ha convertido en una puerta abierta a la impunidad²⁴⁷. A pesar de consistir en imponer penas mínimas y conceder máximos beneficios, el sometimiento no se creó como una alternativa a la persecución sino como una consecuencia de ella. Aplicada junto con una adecuada cooperación judicial internacional, un replanteamiento permitiría evitar deficiencias y ser más eficaz;

- Cambios en la administración de justicia:

²⁴⁶ TOKATLIAN J.G., *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Tercer Mundo Editores - C.E.I., Bogotá, 1995, p.123.

²⁴⁷ Dos casos pueden ilustrar esta observación: las experiencias de la condena a una pena irrisoria de Iván Urdinola y la reducción de la pena de prisión de Jorge Luis Ochoa de 8 a 5 años y medio. *Panorama n05*, en *Análisis Político*, n025, I.E.P.R.I., Bogotá, mayo-agosto 1995, p.2.

La reforma a fondo del sistema judicial y la política criminal es imprescindible para librar en el ámbito legal la batalla contra el narcotráfico;

b/ El control y la interdicción

- Erradicación de cultivos ilícitos:

En Colombia, los cultivos ilícitos obedecen a motivaciones comerciales más que culturales, lo que llevó el gobierno a considerar factible proceder a eliminarlas²⁴⁸, con la puesta en marcha de la 'Operación Resplandor'²⁴⁹;

- Producción industrial de drogas:

Para evitar que el país siga siendo un productor de droga, se desmantelará la infraestructura utilizada en el procesamiento industrial de las drogas (laboratorios, centros de importación de insumos químicos y vehículos), aumentando los controles y las incautaciones;

- Distribución:

Actuación para destruir los sistemas de distribución interna y exportación de la droga a través de tres programas: inversión tecnológica en el mejoramiento de las condiciones de control de aeropuertos, puertos fluviales y marítimos; establecimiento de una base de guardacostas en San Andrés con recursos ya apropiados para los presupuestos de 1995 y 1996 que controlará todos los tráficó marítimos y aéreos de ingreso y salida al archipiélago; mejoramiento del sistema disponible de interceptación de aviones mediante la adquisición de sensores, plataformas aéreas y equipos de inteligencia electrónica;

²⁴⁸ Bajo presiones norteamericanas hacia una actitud represiva y para obtener la certificación, el Gobierno colombiano optó por la fumigación de cultivos ilícitos, política que permite mostrar resultados rápidos y cifrados.

²⁴⁹ Objetivo de la Operación Resplandor: en dos años, 1995 y 1996, erradicación de 60.000 hectáreas de coca (40.000 ha) y amapola (20.000 ha) (estimaciones de la Policía Antinarcóticos), con el menor daño ecológico e impacto social. En 1993, se había fumigado 846 ha de coca y 9.821 ha de amapola, y, en 1994, 3.411 ha de coca y 4.111 ha de amapola. REYES POSADA A., *La erradicación de cultivos: un laberinto*, en *Análisis político*, n024, Bogotá, enero-abril 1995, p.66.

- Lavado de activos:

Colombia, consciente de que es necesario un control para reducir las posibilidades de reciclaje de dinero ilícito en los centros financieros mundiales, se compromete a actuar más drásticamente, con el apoyo de sus instituciones judiciales y bancarias, en la persecución de los bienes resultantes del enriquecimiento ilícito, y realizando los cambios legales correspondientes;

- Persecución de los carteles del narcotráfico:

Para perseguir, juzgar y encarcelar a los narcotraficantes de manera más eficiente, el gobierno quiere perfeccionar sus instrumentos operativos, es decir mejorar las condiciones de inteligencia que acompañan las operaciones contra los carteles, contando con la asesoría técnica de varios gobiernos extranjeros, empezando con el estadounidense;

c/ El desarrollo alternativo

- 'Plan Nacional de Desarrollo Alternativo' (P.N.D.A.):

Su objetivo es el de brindar, a partir de la destrucción de los cultivos ilícitos, una alternativa económica legal a los pequeños cultivadores de plantas ilícitas (sustitución de cultivos), y también desarrollar programas preventivos en otras áreas del país susceptibles, por sus condiciones de abandono, de convertirse en zonas de expansión para nuevos cultivos. El Plan pretende aportar mejores condiciones de vías, salud, educación y trabajo así como fortalecer la capacidad institucional en estas áreas marginadas, y establecer programas de comercialización y mercadeo para los productos alternativos lícitos. Se destinarán recursos nacionales por valor de 150 millones de dólares y se espera un aporte internacional por la misma cantidad;

d/ La prevención y la rehabilitación

- Prevención integral, tratamiento y reinserción social:

Frente al aumento de la demanda de estupefacientes en el país, la acción estatal se dirigirá a la prevención del consumo, la rehabilitación de los drogadictos, la atención especial a los

grupos vulnerables susceptibles de convertirse en consumidores y una acción masiva de pedagogía sobre los efectos nocivos del consumo de drogas a través de los medios de comunicación y los centros educativos;

e/ La cooperación internacional

- Responsabilidad internacional:

Para que se cumplan esas metas, la comunidad internacional debe simultáneamente asumir sus propias responsabilidades disminuyendo los niveles de consumo, intensificando la interdicción de naves, avanzando en el control internacional del blanqueo de dólares y reduciendo la venta de precursores químicos. Colombia fomentará acuerdos en este sentido.²⁵⁰

Con este Programa, el Gobierno se ha mostrado más que ambicioso. Sin embargo, está convencido de sus propósitos. Para confirmar este optimismo, el presidente Samper ha ofrecido una lista de los resultados obtenidos en materia de lucha contra la droga en poco menos de un año:

- han aumentado las cantidades de superficies erradicadas, de decomisos de estupefacientes y precursores, de destrucciones de laboratorios y de capturas de personas vinculadas al narcotráfico;
- se ha decretado la emergencia disciplinaria para la Policía del área de Cali y más de la mitad de los oficiales en servicio activo fueron desvinculados;
- se ha creado el Cuerpo anticorrupción de la Policía Nacional;
- ha entrado en vigor el Convenio de las Naciones Unidas de 1988;
- se ha conseguido archivar el proyecto que pretendía eliminar la figura del enriquecimiento ilícito;
- se ha transformado la Fiscalía General de la Nación en sus actividades relacionadas con la lucha contra el

²⁵⁰ Palabras del señor presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, en el acto de presentación de la política contra las drogas, en Colombia internacional, n029, Bogotá, enero-marzo 1995, p.41-43; Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga 1995, Plan nacional, Consejo Nacional de Estupefacientes, Bogotá, sept.1995, p.75-84.

narcotráfico;

- se ha reformado el Departamento Administrativo de Seguridad para profesionalizar sus efectivos dedicados a combatir la delincuencia organizada;
- se ha decretado la emergencia carcelaria para controlar a los presos de alta peligrosidad, limpiar las zonas adyacentes de las cárceles de máxima seguridad y reformar la guardia carcelaria;
- se ha creado una Comisión de evaluación de la política de sometimiento por medio del decreto 159 de 1995 para rendir un informe sobre los ajustes de penas y beneficios y demás modificaciones a realizar.²⁵¹

b. *La Ley 190 de 1995 - 'Estatuto Anticorrupción'*

La promulgación de la 'Ley 190 de 1995 (junio 6) por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa', también denominada 'Estatuto Anticorrupción', ha sido un momento muy mediatizado por la administración Samper, como etapa fundamental en la lucha contra el narcotráfico en su aspecto de corrupción de agentes del Estado y hacia un modelo más eficaz de gobierno.

En su presentación a la nueva norma, el Ministro de Justicia y del Derecho de la época constata amargamente que "Colombia, por desgracia, ha asistido en las últimas décadas a un innegable relajamiento de sus valores sociales, que de la mano de una cultura facilista y de consumo que halaga la sagacidad y el dinero fácil, ha traído como consecuencia una correlativa mutación en los conceptos éticos de quienes tienen la inmensa responsabilidad del ejercicio de la función pública". Esta realidad ha justificado la adopción del Estatuto, complemento a la estrategia integral de desarrollo destinada a "lograr un

²⁵¹ Palabras del señor presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, en el acto de presentación de la política contra las drogas, en *Colombia internacional*, n029, Bogotá, enero-marzo 1995, p.43-44.

Estado capaz de hacer un uso racional e inteligente de los escasos recursos públicos".²⁵²

El Estatuto anticorrupción proporciona herramientas para que se haga frente en este campo penal con la participación ciudadana. Se establece un régimen de empleados públicos que combina la publicidad sobre las condiciones de idoneidad que los asisten y sobre su situación patrimonial con la implantación de un sistema de incentivos destinado a recompensar a los buenos servidores. Se trata de "un mayor control social basado en variados instrumentos como la obligación para las entidades públicas de hacer público, al final de cada año, su plan de objetivos para el siguiente con los recursos que se emplearán para el efecto, o el establecimiento de un sistema de quejas y reclamos, o la creación de sistemas de información sobre la actividad de las entidades entre otros aspectos, a los que vienen a sumarse la creación de la Comisión nacional para la moralización y de la Comisión ciudadana para la lucha contra la corrupción." Merecen particular mención los nuevos delitos de 'utilización indebida de información privilegiada' que pretenderá evitar que quien accede a cierta información en razón de una posición de privilegio la use para obtener provecho, y el de 'receptación, legalización y ocultamiento de actividades ilegales', con el que se pretende neutralizar el poder corruptor del dinero sucio proveniente de actividades del delito organizado, penalizando así lo que generalmente se denomina 'blanqueo o lavado de dinero'.²⁵³

La tipificación del delito de blanqueo de dinero procedente de actividades ilícitas de narcotráfico es la novedad principal de la ley 190. El artículo 31 'Receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de actividades ilegales' preve: "El que fuera de los casos de concurso en el delito

²⁵² *Estatuto anticorrupción, Ley 190 de 1995*, Imprenta nacional de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho, junio 1995, p.1.

²⁵³ *Ibíd.*, p.1-2.

oculte, asegure, transforme, invierta, transfiera, custodie, transporte, administre o adquiera el objeto material o el producto del mismo o les dé a los bienes provenientes de dicha actividad apariencia de legalidad o los legalice, incurrirá en pena de prisión de tres a ocho años, siempre que el hecho no constituya delito sancionado con pena mayor. La pena imponible será de cuatro a doce años de prisión si el valor de los bienes que constituye el objeto material o el producto del hecho punible es superior a mil salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la consumación del hecho. La pena imponible con base en los incisos anteriores se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes en los siguientes casos: (1) Si los bienes que constituyen el objeto material o el producto del hecho punible provienen de los delitos de secuestro, extorsión, o de cualquiera de los delitos a que se refiera la ley 30 de 1986; (2) Cuando para la realización de la o las conductas se efectúen operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introduzcan mercancías al territorio aduanera nacional o se celebren contratos con personas sujetas a la inspección, vigilancia o control de las Superintendencias Bancaria o de Valores; (3) Si la persona que realiza la conducta es importador o exportador de bienes o servicios, o es director, administrador, representante legal, revisor fiscal u otro funcionario de una entidad sujeta a inspección, vigilancia o control de las Superintendencias Bancaria o de Valores, o es accionista o asociado de dicha entidad en una proporción igual o superior a diez por ciento de su capital o del valor de los aportes cooperativos."

A pesar de esto, el Ministro concluye de manera muy lúcida: "La urgente necesidad de las reformas planteadas a nuestra normatividad penal no debe sin embargo distraernos del hecho de que a la luz de la evidencia empírica internacional en la materia, está claro que cuando únicamente se intenta combatir la corrupción desde la perspectiva de la represión penal se logran resultados muy limitados, siendo ello más evidente en países con sistemas judiciales débiles, en donde la presencia de una normatividad fuerte no solamente no cauteriza las causas de orden

sociológico que dan lugar a la ocurrencia de las actividades ilícitas, sino que puede llegar a producir el efecto perverso de aumentar el costo del delito y estimular una mayor y más desafiante corrupción."²⁵⁴

c. La cooperación internacional

En materia de cooperación, el presidente Samper ha dejado claro su pensamiento cuando ha declarado que "Colombia acepta toda la colaboración internacional para el cumplimiento de su política antidrogas sólo a partir del reconocimiento de su derecho soberano para fijarla".²⁵⁵ Múltiples programas y proyectos anunciados en el Plan nacional para la superación del problema de la droga van a ser implementados con la ayuda o por organismos internacionales activos en Colombia (el P.N.U.F.I.D., la Comunidad Europea, varios gobiernos extranjeros tales como Italia, los Países Bajos, los Estados Unidos, etc.)²⁵⁶

Sobre las relaciones con Europa el presidente Samper, que ha afirmado que es una región "donde con frecuencia encontramos una mejor comprensión de nuestros problemas", desea estrechar los vínculos políticos y culturales así como continuar e incluso utilizar mejor las facilidades comerciales otorgadas en reconocimiento a los esfuerzos colombianos de lucha contra el narcotráfico.²⁵⁷

Recientemente Colombia ha pedido su ingreso en la Convención del

²⁵⁴ *Ibíd.*, p.2.

²⁵⁵ Palabras del señor presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, en el acto de presentación de la política contra las drogas, en *Colombia internacional*, n029, Bogotá, enero-marzo 1995, p.44.

²⁵⁶ Anexo 4: Cuadro resumen de programas y proyectos, en *Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga 1995, Plan nacional*, Consejo Nacional de Estupefacientes, Bogotá, sept.1995, p.145-153; *Una respuesta integral al problema de las drogas, Informe semestral*, Consejo Nacional de Estupefacientes, Bogotá, 30 junio 1995, p.7-10.

²⁵⁷ Palabras del señor presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, en el saludo anual del cuerpo diplomático, Bogotá, febrero 8 de 1995, en *Colombia internacional*, n029, Bogotá, enero-marzo 1995, p.50.

Consejo de Europa relativa al blanqueo de activos. Recibida en principio de manera positiva por dicho organismo, se han hecho evidentes algunas discrepancias entre la legislación colombiana pertinente en la materia y dicha Convención. El Ministerio de Justicia colombiano ha procedido entonces remediar a las aparentes incompatibilidades y a solucionar las dudas susceptibles de ser emitidas²⁵⁸, como se ha visto en la parte referente al debate constituyente acerca de la confiscación de bienes.

d. Los acontecimientos y los resultados

Últimamente, una serie de operativos han mostrado cierta eficacia. Entre junio y agosto de 1995, se realizó, por una parte, la captura de Gilberto Rodríguez Orejuela, Miguel Rodríguez Orejuela, Jorge Rodríguez Orejuela, José Santacruz Londoño, Julián Murcillo Posada, miembros de la cúpula del cartel de Cali, y, por otra parte, el sometimiento a la justicia de Tulio Murillo, Henry Loaiza, Víctor Patiño Fómeque y Phanor Arizabaleta, presuntos delincuentes al servicio de esta organización. Por consiguiente, se ha hablado al respecto del desmantelamiento del cartel de Cali (que, según la Drug Enforcement Administration (D.E.A.) norteamericana, controlaba en 1995 las tres cuartas partes de la oferta mundial de cocaína). Además, se han sustituido varios jefes de entidades policiales y se ha efectuado la destitución de 300 oficiales y más de 2.500 suboficiales y agentes de la Policía Nacional. Probablemente ha sido porque el Gobierno de Samper tenía que demostrar un compromiso radical en la lucha y una voluntad política de acabar con el narcotráfico.²⁵⁹

²⁵⁸ Documento elaborado por el Ministerio de Justicia colombiano relativo a la adecuación de la Constitución colombiana con la Convención del Consejo de Europa sobre el blanqueo de dinero ilícito, 1995.

²⁵⁹ *Una respuesta integral al problema de las drogas, Informe semestral*, Consejo Nacional de Estupefacientes, Santafé de Bogotá, 30 de junio de 1995, p.17; *Panorama n°5*, en *Análisis Político*, n°25, I.E.P.R.I., Bogotá, mayo-agosto 1995, p.1-2.

En un intento de balance del 'Plan nacional de superación de la droga', se pueden de hecho subrayar algunos otros logros prácticos y visibles. Se llevan a cabo operaciones de erradicación de cultivos ilegales pero con gran oposición local y sin llegar a los niveles previstos. Aumentan las incautaciones de drogas y precursores, así como las capturas y los sometimientos a la justicia de narcotraficantes. Se realizan depuraciones en la Policía y se eliminan factores de corrupción. Se asegura haber desarticulado la organización caleña de narcotráfico a gran escala. Se adaptan las reglas para el sometimiento a la justicia. Se capacitan funcionarios judiciales, policiales y aduaneros. Se adoptan normas que completan el arsenal legislativo necesario para enfrentarse a las actividades narcotraficantes, tales como el Estatuto Anticorrupción que abarca el delito de blanqueo de dinero ilícito. Se intenta mantener el esfuerzo de concienciación de la comunidad internacional y el impulso hacia la firma de acuerdos transnacionales. Se consolidan proyectos de prevención del consumo y tratamiento y reinserción de los drogadictos.²⁶⁰

Lo que no se puede precisar es el alcance efectivo de este conjunto de medidas, es decir, su impacto útil en la reducción del narcotráfico y toda su problemática. Paradójicamente, la ambición de esta maniobra pública de gran amplitud parece demasiadamente ambiciosa cuando se la acerca a las proporciones desmedidas de la(s) red(es) ilícita(s).

Efectivamente, a pesar del conjunto de normas y políticas aparentemente sin fallos, el gobierno actual está en presencia de una situación muy compleja y difícilmente manejable, que viene a matizar la anterior descripción.

En varias zonas rurales del país, el programa de erradicación ha conllevado consecuencias desestabilizadoras que se suman al enfrentamiento con las guerrillas. Más que los grandes

²⁶⁰ Una respuesta integral al problema de las drogas, Informe semestral, Consejo Nacional de Estupefacientes, Bogotá, 30 junio 1995, p.5-21.

cultivadores de las empresas narcotraficantes, son los pequeños campesinos cultivadores quienes padecen las medidas de fumigación aérea y se movilizan en contra las mismas, provocando la intervención oficial. Los efectos de parecida desorganización social mezclada con un crecimiento de la violencia no alcanzan a ser compensados por el 'Programa Nacional de Desarrollo Alternativo', cuyo propósito iba en este sentido. Además, los costos ambientales de la fumigación se revelan altos. Si tanto el cultivo como la fumigación de plantas ilícitas generan un uso masivo de productos químicos dañinos para los suelos y las aguas, la erradicación lleva consigo un aumento de los precios de las materias primas que hace que los cultivadores realicen nuevas deforestaciones para producir más.²⁶¹

Entre los avatares de los últimos meses se destaca con fuerza el llamado 'Proceso 8.000'. Iniciado en abril de 1995 por la Fiscalía General de la Nación y llevado a cabo por esta institución²⁶², este proceso trata de determinar en que medida y con culpa de qué políticos se ha infiltrado el dinero del narcotráfico, concretamente del cartel de Cali, en la campaña electoral de 1994, principalmente del equipo liberal²⁶³. Con su cortejo de arrestos de personalidades oficiales, el 'Proceso 8.000' está desestabilizando la escena política colombiana y debilitando el gobierno, poniendo en duda la voluntad efectiva de enfrentarse a la red narcotraficante. Un creciente número de ministros y responsables públicos están aparentemente implicados en el negocio narcotraficante. Las investigaciones han involucrado a Santiago Medina, tesorero de la campaña de Samper, Fernando Botero Zea, jefe de la campaña de Samper y Ministro de Defensa, Juan Manuel Avella, director administrativo de la campaña, David Turbay, Controlador General de la República,

²⁶¹ REYES POSADA (A.), *La erradicación de cultivos: un laberinto*, en *Análisis político*, n024, Bogotá, enero-abril 1995, p.72.

²⁶² Encabezada por el Fiscal General Alfonso Valdivieso Sarmiento.

²⁶³ Cabe mencionar que aparentemente en cada campaña electoral colombiana desde numerosos años intervinieron dineros de los carteles de la droga.

Orlando Vásquez Velásquez, Procurador General de la Nación. También varios parlamentarios y senadores han sido investigados (como entre otros Alberto Santofimio y Armando Holguín).²⁶⁴

Con este entorno complejo, la agenda exterior de Colombia se ha vuelto obviamente a narcotizar. Las presiones estadounidenses sobre el actual Gobierno son particularmente fuertes, como lo indica la negación a certificar el país para el año 1996 y también para 1997 y el rechazo a otorgarle al presidente colombiano una visa para ingresar a los Estados Unidos. La responsabilidad en el asunto del propio presidente Samper está cuestionada, lo que el interesado desmiente enérgicamente. El mismo descarta la posibilidad de dimitir del poder y las dos comisiones reunidas en octubre de 1995 y junio de 1996 en el seno del Congreso también han rehusado esta solución.

Por el momento la actividad política sigue en curso, así como la investigación judicial. El clima es tenso en las relaciones entre Bogotá y Washington y desestabilizado en la propia escena política y económica colombiana. A pesar de haber actuado aparentemente con energía frente a los narcotraficantes, gracias a una serie de decisiones de carácter formal (adopción del 'Plan nacional' y del 'Estatuto Anticorrupción'), la posición del presidente Samper está muy fragilizada. Se trata quizás de una nueva manifestación de la ambivalencia de la clase política colombiana.

²⁶⁴ *Panorama* n05, en *Análisis Político*, n025, I.E.P.R.I., Bogotá, mayo-agosto 1995, p.5-6; *Panorama* n06, en *Análisis Político*, n026, I.E.P.R.I., Bogotá, sept.-dic. 1995, p.6-7; *El espectador*, julio-septiembre 1995.

BALANCE DE LAS ESTRATEGIAS COLOMBIANAS DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LAS DROGAS

Se puede decir que las políticas colombianas de lucha contra las drogas y el narcotráfico han sido globalmente inadecuadas. No han conseguido reducir la producción y el tráfico ilícitos, como se lo habían propuesto. Cuando no se obtenían los resultados esperados, la táctica a la que se ha recurrido generalmente ha sido la de intensificar la represión ya existente. Es llamativo que a pesar de no poderse constatar cambios, el Gobierno siga apoyando la misma política de represión y guerra a las drogas. La consecuencia inmediata del uso de métodos represivos suele haber sido un aumento de la violencia. Como se ha visto, en Colombia la violencia de por sí procede de fuentes múltiples (insurgencia guerrillera, Ejército, grupos paramilitares, narcotraficantes y sicarios), con lo cual lo que se ha logrado ha sido un empeoramiento de una situación de antemano complicada.

Lo que queda de manera cierta es que la gobernabilidad de Colombia ha sido frenada entre otras cosas por la presencia del narcotráfico. La utilización del 'estado de sitio' y luego de la 'conmoción interior' ha posibilitado el recurso a poderes ampliados para dictar reglamentaciones extraordinarias en materia de lucha contra los narcotraficantes, reglamentaciones que posteriormente se han integrado a la legislación permanente²⁶⁵.

²⁶⁵ Gracias a la declaración de 'conmoción interior', el Ejecutivo puede asumir el poder de legislar de manera excepcional y transitoria para "conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos" (art.213 de la Constitución de 1991). Sin embargo, como lo expresa duramente A. Reyes, "las causas no son coyunturales. La perturbación es el estado habitual de una sociedad en la cual el Estado no tiene el monopolio de la fuerza. [...] La figura de la conmoción interior no difiere mucho del estado de sitio de la constitución anterior. La verdadera razón del uso de la conmoción interior es el intento del gobierno, casi siempre exitoso, de evitar el desgaste político de la discusión y negociación parlamentarias para expedir leyes que refuercen los dispositivos de seguridad y que prefiera, en cambio, legislar con carácter transitorio y negociar después, cuando los nuevos juicios, controles y presupuestos derivados de las medidas de excepción sean un hecho cumplido, para que el Congreso no pueda negar la aprobación de las leyes sin pagar un alto costo político". REYES POSADA A., *La coyuntura de las guerras y la nueva estrategia de seguridad*, en *Análisis político*, n°18, I.E.P.R.I., Bogotá, enero-abril 1993, p.58-59.

Frente a la escasa efectividad de las políticas gubernamentales para resolver los asuntos relacionados con las drogas, los agentes del narcotráfico han aprovechado la debilidad general del Estado, principalmente en materia de justicia, e igualmente las potencialidades resultantes de la situación social y económica. Se constata una cierta ambivalencia pública entre tolerancia y represión frente al narcotráfico desde su aparición. La tolerancia se vislumbra en las medidas económicas y financieras nunca totalmente desfavorables al dinero procedente de las actividades ilícitas. No obstante, en Colombia el aumento de los ingresos gracias al dinero de las drogas genera grandes efectos negativos que exceden los escasos efectos económicos positivos. En la media y larga duración, se pueden citar consecuencias nefastas como el deterioro institucional generalizado, la debilidad del sistema judicial y por ende democrático, la imposibilidad de resolver las cuestiones sociales básicas, la desaparición de valores morales y éticos, etc, que se deben a la corrupción, la violencia y el dinero fácil.

Colombia ha sido y sigue siendo identificada y estigmatizada como el epicentro del problema de las drogas y el narcotráfico. Cuando se ve hasta qué punto Estados Unidos se focaliza sobre este país, parece haber sido elegido como blanco responsable de muchos males sufridos en el norte del continente. En consecuencia, las administraciones estadounidenses han instaurado un sistema de presiones constantes y exigencias claras de represión. Al fin y al cabo, éstas no han dejado a las autoridades colombianas independientes la elección de su enfoque y sus métodos de enfrentamiento con el narcotráfico. Esta 'ingerencia' norteamericana en los asuntos internos de un país soberano a menudo se percibe como un intento de debilitar la capacidad colombiana de gobernabilidad. Sólo se puede constatar la efectiva fragilidad actual y la incertidumbre política, económica y social en la que se encuentra Colombia. Al contrario, también se puede considerar que las sucesivas administraciones colombianas nunca hubieran sido capaces de mantener un rumbo fijo a causa del poder desmedido de las organizaciones delictivas presentes en su

territorio. El dilema es que, al eludir la confrontación con el narcotráfico, el país se debilita a nivel internacional. Sobre un fondo de debilidad institucional, Colombia ha intentado mantener siempre un costoso equilibrio entre las exigencias represivas norteamericanas y las infiltraciones narcotraficantes recurrentes.

Como se ha podido percibir, la influencia estadounidense sobre Colombia en cuanto a la manera de llevar a cabo la lucha antidroga ha sido una constante durante los últimos veinte años. A pesar de ello, la situación de las drogas no se ha mejorado sustancialmente en ninguno de los dos países. Si bien es cierto que el problema del narcotráfico es de índole internacional y debe concretarse una corresponsabilidad en la reacción que se tiene que oponer a este fenómeno, debería diseñarse una colaboración constructiva y cooperativa con los países más involucrados, precedida por un diagnóstico renovado y compartido.

Desde el principio de los años noventa, se constata una mejora sustancial en el sentido de un fortalecimiento de la Justicia. Aparentemente se ha logrado la desarticulación del 'cartel de Medellín' así como del 'cartel de Cali'. Más que el fin del narcotráfico, se trata de haber acabado con enemigos nombrados. Las dos mayores organizaciones delictivas colombianas han sufrido golpes duros. Esto no significa que no existan más grupos de narcotraficantes todavía activos en Colombia. Tampoco proporciona indicaciones relativas a la potencial influencia a la baja sobre los flujos de drogas hacia el exterior: no se sabe si la producción colombiana ha disminuido o no. En un primer momento, el éxito de la caza contra los narcotraficantes seguramente ha conllevado la desaparición del narcoterrorismo, lo que no puede despreciarse. La subsecuente evolución ha sido una disminución de la violencia narcotraficante en las ciudades. Las zonas rurales por su parte han seguido sufriendo ininterrumpidas olas de violencia. La eventual reducción de la producción de estupefacientes y el negocio ilícito en Colombia, si bien es real, no obstante puede tener como acompañante el traslado de los

misimos hacia otros sitios y su renacimiento en otras manos. Resultado que consiste finalmente en una victoria pírrica. Con esto, el problema de ningún modo se ha resuelto a nivel internacional.

Aparte de resultados que pueden interpretarse de manera positiva, los años noventa no están exentos de problemas amplios. Se ha indicado la violencia rural ligada con el narcotráfico. Asimismo, puede tomarse en consideración el increíble desarrollo del cultivo de amapola y la fabricación de heroína, cuando se conocía de sobra el caso de la coca y cocaína y sus efectos. En el contexto vigente de militarización por razones de seguridad nacional, no se ha logrado impedir la aparición e incremento espectacular de esta producción. Las políticas y los programas, así como sus resultados anunciados, hablan de reducción, mientras en realidad florece el negocio ilícito. El abanico productivo ilícito colombiano se extiende, haciendo evidente la racionalidad de los narcotraficantes en el sistema capitalista. Las instituciones democráticas y el Estado se debilitan mientras los problemas sociales se incrementan.

Las organizaciones narcotraficantes presentes en Colombia constituyen un ejemplo evidente de criminalidad organizada que J.G. Tokatlian define integrando sus diferentes aspectos: "el crimen organizado surge de una prohibición concreta, se desarrolla en una estructura capitalista, alcanza crecientemente una dimensión integral, opera en un contexto cultural que es funcional a su desenvolvimiento, tiene como sujeto de referencia a un actor social inmerso en una particular dinámica sociedad-Estado y cuyo objeto prioritario es asegurar y proyectar su dominación, actuando con medios preferente pero no exclusivamente violentos, apoyado en un *ethos* pragmático y portador de una orientación conservacionista"²⁶⁶

²⁶⁶ TOKATLIAN J.G., *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Tercer Mundo Editores-C.E.I., Bogotá, 1995, p.7.

La noción de gobernabilidad ('good governance'), entendida como la importancia de la dimensión institucional y legal del concepto de desarrollo integral, es un enfoque que ha adquirido una aceptación amplia entre los responsables del desarrollo. El necesario complemento del desarrollo económico y social se encuentra en el desarrollo institucional cuya faceta fundamental tiene que ver con la modernización del derecho y de la administración de justicia. Como lo indica el entonces embajador colombiano en Canadá F. Cepeda Ulloa, lo realizado en Colombia durante el Gobierno de Gaviria en materia de justicia criminal y en materia de estructura jurídica (nueva Constitución, modernización del Estado y fortalecimiento de la justicia) es un ejemplo de esta tendencia. En el fenómeno de las drogas ilegales en Colombia, la ineficiencia del sistema judicial tiene algo que ver con el crecimiento y envalentonamiento de esta monstruosa actividad delincuencial. Hay una falencia notoria en el frente doméstico colombiano. El régimen legal doméstico se queda corto, incluso el rediseñado, para afrontar el fenómeno. También es notoria la debilidad del sistema jurídico internacional, cuya falta de agilidad y eficacia hace clara la incapacidad para lidiar exitosamente con esta conducta criminal. El subdesarrollo institucional y legal es evidente tanto a nivel interno como a nivel internacional. Para remediar estas lagunas, el Presidente Gaviria ha insistido con frecuencia en la creación de una jurisdicción penal internacional para el narcotráfico, el blanqueo de divisas y la exportación ilegal de precursores químicos.²⁶⁷

Tanto la sociedad colombiana como el propio gobierno han manifestado su ambivalencia frente al negocio de la industria ilícita y al narcotráfico. Esta actitud se debe en gran parte al miedo que han provocado las muestras de poder violento de los narcotraficantes, que se convirtieron en amenazas y por ende en presiones, así como a su decisivo impacto económico que,

²⁶⁷ CEPEDA ULLOA F., *Gobernabilidad y lucha contra las drogas: el papel de las instituciones y el derecho*, en *Colombia internacional*, n°22, C.E.I., Bogotá, abril-junio 1993, p.28-32.

paralelamente y con su modo corruptivo, ha jugado también un papel de presión. Por eso, las políticas gubernamentales en la materia en su mayoría han sido inconsistentes. El narcoterrorismo ha sido el único método que ha unido a la población alrededor de un rechazo dirigido no tanto a los narcotraficantes sino más bien al instrumento violento que éstos habían privilegiado para amenazar y presionar a la clase política en primer lugar pero también a toda la sociedad civil, dada su influencia democrática sobre el mundo político.

Colombia ha sido realmente arrinconada entre la presión narcotraficante por un lado y la presión estadounidense por el otro lado: la presión violenta y corruptiva de los narcotraficantes con vistas a posibilitar el desenvolvimiento impune del negocio ilícito frente a la presión diplomática del Gobierno de los Estados Unidos con vistas a dificultar la marcha ilegal del tráfico de estupefacientes. En medio de esta tensión, la voluntad del Gobierno colombiano de luchar contra el narcotráfico ha sido efectiva, pero se ha enfrentado a una dificultad muy penosamente superable, primero para adoptar medidas antidrogas claramente represivas y agresivas, y segundo para aplicar las medidas antidrogas finalmente adoptadas.

De manera general, para reaccionar contra la producción y el tráfico ilegal se ha recurrido más fácilmente a la solución violenta que a la solución negociada. No obstante, las consecuencias de la 'guerra contra las drogas' -política privilegiada en Colombia por los Gobiernos sucesivos y bajo la presión norteamericana- para hacer frente al fenómeno de narcotráfico, ha sido el aumento de la presencia militar y del apoyo estadounidense, así como acciones represivas de destrucción de infraestructuras ilícitas y de captura de empresarios ilegales. Esto ha provocado indirectamente el incremento de la violencia, así como de las amenazas y presiones sobre la clase política y la población en su conjunto. Este tipo de enfrentamiento directo tiene dos lados oscuros para la sociedad colombiana. Por una parte, como se ha dicho repetidamente, su

alto costo en vidas humanas y el permanente ambiente de temor y, por otra parte, un costo económico para los negocios nacionales lícitos que padecen el clima negativo en el que está sumergido el país y que desecha los potenciales socios. En este sentido, la 'guerra al narcotráfico' no reúne los favores de la sociedad diplomática, económica y civil colombiana, que prefiere un clima más sereno, lo que explica en parte las concesiones hechas a los narcotraficantes y la ambivalencia a su respecto.

Desde 1990 entonces, se utilizan en paralelo unos instrumentos que tienen que ver con la negociación, como es el caso de la figura de sometimiento a la justicia. No sólo se puede subrayar la mencionada evolución de la estrategia gubernamental colombiana acaecida alrededor de 1990 en la lucha contra el narcotráfico, sino que también se puede señalar el cambio ocurrido en la estrategia de los narcotraficantes que pasaron de unas estructuras fuertes y visibles a unos grupos reducidos y escondidos al estilo de los camaleones.

Vista esta situación complicada, se puede intentar proponer una serie de ideas a ahondar para mejorar la capacidad colombiana de reacción a las redes de narcotráfico instaladas en su territorio. Una consolidación de las medidas en materia de control debería tener lugar tanto hacia un mejor control de la circulación de los productos químicos como hacia un impedimento del sector financiero para el blanqueo de dinero. Seguir con el fortalecimiento del sistema judicial y dificultar la actividad corruptora son dos vías que se deben profundizar. Además, una mayor intervención de la sociedad civil en la lucha contra el narcotráfico permitiría volverla consciente de todos los aspectos del problema. La profundización de la participación ciudadana no sería en vano puesto que responsabilizaría a la población civil frente a los disfuncionamientos agravados por el narcotráfico. Como complemento, una actuación para prevenir el consumo y rehabilitar a los consumidores tendría una influencia positiva sobre la reducción de la demanda y limitaría entonces las potenciales ganancias que se sacan de la producción y del tráfico

de drogas.

Asimismo, un importante trabajo de mejora se puede llevar a cabo gracias a un cierto número de reformas sociales. De hecho, en el campo social se pueden emprender políticas con vistas a romper el círculo vicioso de falta de perspectivas y dificultad de salirse de su medio, que atraen a las bases sociales al negocio ilícito. Para evitarlo se pueden efectuar unas profundas reformas sociales que supuestamente cambiarían el comportamiento violento e irrespetuoso de las leyes y la mentalidad de enriquecimiento rápido. Esto se puede alcanzar poco a poco igualando las oportunidades económicas e individuales de todos los ciudadanos colombianos, gracias a un acceso a los servicios educativos y sanitarios de buen nivel y a la red de seguridad social. Obviamente hace falta un gasto gubernamental en estos campos para garantizar la igualdad y la aplicación justa de las reglas del juego para todos, así como para dificultar la manipulación de Estado por los grupos de presión.

De la misma manera, un mejoramiento de las infraestructuras es necesario a fin de aumentar la integración económica. También se puede seguir en la vía del debilitamiento del clientelismo, la responsabilización del Estado ante la ciudadanía y la descentralización adoptada desde la modificación constitucional de 1991. Esto significa profundizar la reformulación del papel del Estado. Esta actuación con intención social desembocaría además en una relegitimación del Estado ante los ojos de la población colombiana.

De todos modos, a pesar de las múltiples propuestas que se pueden hacer y como lo anuncia F. Thoumi, "mientras las ganancias de la industria de las DPSI [drogas psicoactivas ilegales] se mantengan en niveles altos, la industria seguirá prosperando", realidad que al fin y al cabo es del todo evidente y nos conduce a las siguientes consideraciones.

Hemos visto la distinción existente entre dos aspectos del

fenómeno de narcotráfico, a saber el aspecto internacional y el aspecto nacional colombiano. Se trata de dos niveles distintos. En Colombia, el problema de narcotráfico es muy peculiar: este negocio ilícito ha crecido en este país a causa de una situación de desigualdad e injusticia social, de pobreza rural aguda, de deslegitimación del Estado y debilidad de la Justicia. Colombia ha adquirido entonces una especialización en la transformación y distribución de estupefacientes naturales. En cambio, el tráfico se realiza a nivel internacional porque las zonas de consumo se sitúan más o menos lejos de las regiones de producción e inevitablemente se tienen que despachar las mercancías ilícitas donde estas son solicitadas. La evidencia económica de rentabilidad financiera es la que ofrece su justificación a la existencia muy desarrollada del negocio de tráfico de estupefacientes.

A continuación se destaca una serie de vías suplementarias en las cuales se podría eventualmente actuar, en Colombia, para aumentar la eficacia de la lucha nacional contra el narcotráfico o, al contrario, para reducir el entorno favorable al desenvolvimiento de este fenómeno delictivo.

Una opción válida podría consistir en un fortalecimiento estructural e institucional en al menos tres áreas distintas:

- la economía lícita;
- el sistema judicial, la democracia y el estado de derecho;
- el bienestar social.

Se ha visto cómo los narcotraficantes se aprovecharon, para el desarrollo de su negocio ilícito, de las condiciones favorables encontradas en Colombia. La resolución del problema está entonces ligada a la desaparición de las ventajas comparativas (o competitivas) ofrecidas por este país. Se trata de acabar con el entorno positivo a las actividades ilegales, haciendo que las condiciones ya no sean tan favorables. Se debe fortalecer la capacidad pública y privada lícita colombiana para crear un marco en él que estén ausentes estas condiciones. Parecida estrategia

elevaría los costos de la ilegalidad, suprimiendo por ende las ventajas comparativas colombianas.

El refuerzo de la economía en sus actividades lícitas sería un instrumento eficaz para combatir el narcotráfico. Esto significa diversificar las producciones agrícolas e industriales colombianas. En las zonas rurales, dicha acción tendría que estar precedida por una revisión de la estructura de la tenencia de la tierra. De hecho, si hubo una reforma agraria, ésta se ha realizado hacia los narcotraficantes y en ningún momento hacia los campesinos. Después de esta diversificación, hace falta fomentar la agricultura comercial así como los canales de comercialización de los productos. La agroindustria es un campo que genera empleo y dinero. Para lograr esta meta, es imprescindible realizar una cierta modernización de los métodos de la producción y de las infraestructuras productivas. Colombia cuenta con una base industrial efectiva, lo que proporciona una situación de partida muy aprovechable en vista a fortalecer la economía nacional lícita.

En el sector financiero, hace falta crear una estrategia que busque inmovilizar los excedentes generados por el narcotráfico y dificultar el blanqueo de dinero ilícito. En este sentido, no se debe tolerar la llamada 'ventanilla' en el Banco de la República, ni tampoco fomentar una gran libertad cambiaria. Se ganaría mucho privilegiando una orientación no ambigua al respecto. También se debe apoyar una política que permita, con los hechos, la confiscación de las propiedades obtenidas de manera fraudulenta y las que pertenecen a los narcotraficantes. Las sanciones deberían ser disuasivas y contar con un sistema eficaz de aplicación.

Asimismo es imprescindible que se incrementen las infraestructuras en las zonas rurales del territorio, principalmente en servicios de agua y electricidad, educación, salud pública y comunicaciones. Esto va a la par con un incremento de la presencia y acción positiva del Estado en las

zonas aisladas. Esto no debe confundirse con un refuerzo de la presencia militar, excepto si se convierte en sección de apoyo a las realizaciones públicas. Son medidas que directa e indirectamente influyen en el nivel de vida y mejoran las expectativas de las comunidades campesinas, disminuyendo su interés por los cultivos ilícitos y su dedicación al tránsito de estupefacientes ilegales.

Igualmente es necesario que se mejore el sistema judicial y se realice la ejecución de las leyes de manera todavía más efectiva. La vigorización de la Justicia podría convertir en realidad la capacidad colombiana de juzgar y procesar a los narcotraficantes. La reducción de la corrupción también entra en esta categoría de acciones. Finalmente todas estas medidas pertenecen de una voluntad de profundizar la democracia en Colombia.

Gracias a acciones en estos tres sentidos, se puede crear en Colombia un entorno constructivo que ayude el Estado en su reacción frente al narcotráfico. Podría seguramente notarse una consecuente reducción de la violencia, añadiéndose a la actuación que se puede emprender directamente sobre el narcotráfico.

Dado el importante flujo de pasta base y hojas de coca que proceden de Bolivia y Perú, puede ser examinada la necesidad de una mejora de los controles transfronterizos entre Colombia y sus vecinos, con vistas a dificultar la penetración en territorio colombiano de los productos a partir de los cuales se fabrican las sustancias estupefacientes.

Sería una necesidad dejar de usar chivos expiatorios, que al fin y al cabo sólo son métodos temporales y no definitivos. Por ahora, el tema de la lucha internacional contra el narcotráfico está demasiado compenetrado con el ámbito de la seguridad nacional ('securitización'), mientras merece ser llevado al territorio de la salud pública, en su aspecto de consumo abusivo, y al territorio de la justicia, en su aspecto de delincuencia.

A pesar de las múltiples actuaciones que se pueden emprender, compartimos en cierto modo la opinión subyacente en esta lúcida frase: "A lo máximo que podría aspirar Colombia sería a disminuir su participación en el negocio"²⁶⁸. De hecho, mientras haya consumo siempre habrá grupos criminales dispuestos a correr el riesgo de perder su vida y su libertad con tal de obtener beneficios enormes derivados del negocio. Y, de todos modos, hay que ser conscientes de que acabar con el tráfico en Colombia no quiere decir acabar con la problemática del narcotráfico y de las drogas en el mundo.

Por lo tanto, las soluciones de lucha contra el narcotráfico que se pueden aplicar deben ser de índole diferente según los problemas planteados. En el título tercero, se retoma esta distinción y se diferencian las recomendaciones relativas a eventuales orientaciones de la acción de la Unión Europea por una parte hacia Colombia y por otra parte hacia la escena internacional. Esto es una cosa que no se ha hecho muy claramente hasta ahora, puesto que se ha presionado mucho más a Colombia para que luche contra el narcotráfico en su país que a la comunidad internacional para que se reduzca el consumo final, el desvío de precursores químicos y el blanqueo de dinero sucio en vínculo estrecho con la rentabilidad enorme del negocio.

Con la cuestión de la distinción entre aspecto nacional y aspecto internacional del problema surge la inquietud siguiente: ¿Hasta qué punto se sacan las consecuencias de que el narcotráfico es una realidad internacional? Utilizando, en el caso de los estupefacientes, la imagen de la duda existencial del huevo y la gallina, nace la pregunta ¿qué es la causa del otro?: ¿el consumo o la producción? La resolución de este interrogante supuestamente posibilitaría imputar la responsabilidad a un lado de la cadena o al otro lado. Entonces se podría exigir una reparación sea por los países consumidores sea por los países productores de drogas.

²⁶⁸ ARRIETA C.G., ORJUELA L.J., SARMIENTO PALACIO E. y TOKATLIAN J.G., *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Tercer Mundo Editores-Uniandes, Bogotá, 1991, p.92.

Pero hemos podido constatar que no se puede llegar a una conclusión definitiva: la oferta y la demanda se encuentran y hacen por tanto del fenómeno de narcotráfico una realidad internacional, y además, justo en medio, un sector capitalista muy peculiar está pendiente y se encarga de estimularlas. Finalmente se llega a una constatación esencial: la compleja situación actual es una evidencia y lo más importante es aplicarse a reducir la producción, el tráfico y la demanda, y sus nefastas consecuencias.

TÍTULO TERCERO

LA UNIÓN EUROPEA Y LA LUCHA CONTRA LA DROGA, POLÍTICAS Y ACCIONES HACIA COLOMBIA

INTRODUCCIÓN

Los países de la Unión Europea son, después de Estados Unidos, los principales consumidores de estupefacientes. También son importantes centros de blanqueo de capitales y fabricantes de precursores químicos necesarios para el procesamiento de las drogas.

A lo largo de los años ochenta, Europa se ha perfilado como un nuevo mercado para la cocaína, compitiendo con Estados Unidos, que era, hasta entonces, el principal destino de esta mercancía. El incremento de los decomisos de cocaína refleja esta tendencia al alza de las exportaciones¹. A modo de ejemplo, los decomisos aumentaron de 4 toneladas en 1987 a más de 14 toneladas a principios de 1991. Asimismo, en 1993, las fuerzas policiales nacionales de los países de la Unión Europea decomisaron un 40% más de cocaína que durante el año anterior. La participación de Europa en las exportaciones de cocaína provenientes de América del Sur pasó del 10% de las exportaciones totales en 1984 al 40% a principios de los años noventa, y, aunque el ritmo de expansión ha disminuido, esta proporción sigue en aumento. España se ha convertido en la principal puerta de entrada de la cocaína en Europa. Del mismo modo, el consumo de cocaína se ha extendido en casi todos los Estados europeos (a pesar de que, como se ha dicho, la heroína y el cannabis son los estupefacientes principales en el mercado europeo).² Cerca de la mitad de la cocaína incautada en Europa proviene de Colombia (49,9%) y el resto de América Latina y Central así como del Caribe (24%)³.

La producción y el consumo de estupefacientes tienen efectos nocivos en los ámbitos económico, político y social, y particularmente en lo que atañe a la salud pública.

¹ I.R.E.L.A., *Anuario de las relaciones europeo-latinoamericanas* (A.R.E.L.A.) 1993, Madrid, 1994, p.83; E.M.C.D.D.A., *op.cit.*, p.1.6.

² I.R.E.L.A., *op.cit.*, p.83.

³ DUPUIS M.C., *op.cit.*, p.160.

En Europa, una gran cantidad de crímenes comunes está relacionada directa o indirectamente con el consumo de drogas⁴. De hecho, en los delitos relacionados con la droga se incluyen las infracciones cometidas para obtener dinero para la compra de estupefacientes e infracciones cometidas bajo la influencia de la droga (delitos tales como robos, prostitución y tráfico⁵). El abuso de droga y la oferta tienen por tanto un impacto indirecto en la seguridad pública, impacto que recientemente pasó a ser un tema de creciente importancia en los Estados miembros. No obstante, la recopilación de datos e informaciones es difícil y, cuando existen, presentan con frecuencia divergencias de criterios que hacen imposible la comparación.⁶

El abuso de estupefacientes causa miles de muertes anuales e incide altamente en la propagación de enfermedades graves, como el SIDA⁷. En el anexo nº8, el primer cuadro indica el número de muertes relacionadas con la droga y el segundo cuadro hace referencia a la incidencia del SIDA entre los drogadictos que se inyectan sus dosis.

Todo ello se traduce en altos costes económicos y humanos para el continente europeo. El narcotráfico no afecta a la economía y la política de los Estados europeos de la misma manera en que lo hace en los países productores de drogas.⁸

Frente a estas amenazas y temiendo incluso el peligro que pudiera desprenderse para sus propios sistemas e instituciones democráticas, las autoridades europeas han estimado preciso dotarse de una política en el campo de la droga. Esta política trata de ser multifacética y poco a poco se va ampliando. El

⁴ I.R.E.L.A., *op.cit.*, p.83.

⁵ DUPUIS M.C., *op.cit.*, p.140.

⁶ E.M.C.D.D.A., *op.cit.*, p.1.21.

⁷ I.R.E.L.A., *op.cit.*, p.83.

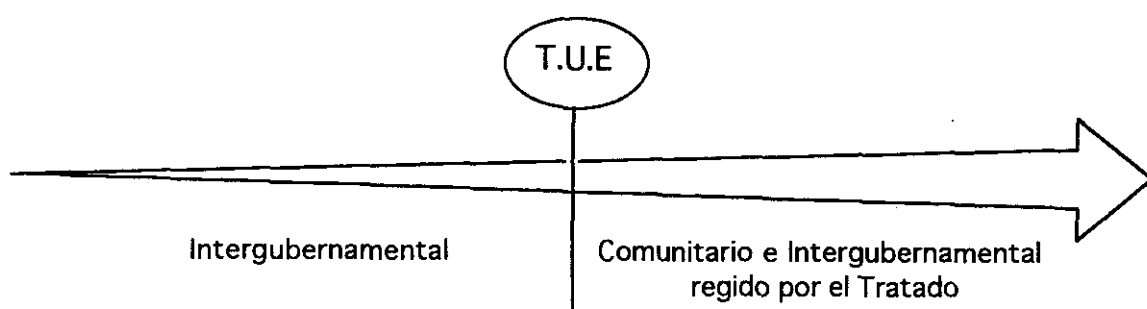
⁸ *Ibid.*, p.83-84.

presente título relativo a la Unión Europea y la lucha contra la droga y sus políticas y acciones hacia Colombia en la materia se escinde en dos capítulos. El primer capítulo indica cuál es la acción de la entidad europea frente a las drogas, tanto las instituciones y sus competencias como los instrumentos y las políticas planteadas. Se realiza el funcionamiento y manejo de esta actividad. En el segundo capítulo, la atención se concentra sobre la cooperación europea externa en la materia. Tras unas indicaciones generales que ponen de relieve la filosofía de la ayuda y proporcionan las líneas básicas de cooperación con el exterior, se centra de manera profundizada en las relaciones con la región andina y el país escogido, Colombia.

La determinación de lo que la Unión Europea pretende aportar a Colombia en materia de lucha contra las drogas en su sentido amplio, junto con la indicación de los rasgos de la problemática interna colombiana en materia de narcotráfico, permiten en las conclusiones -y se trata aquí de la confluencia de los dos aspectos principales de la investigación- analizar la pertinencia de la aportación europea respecto a la situación colombiana, determinar si se realiza el encuentro entre las necesidades de los unos y las ofertas de los otros, así como evaluar las potenciales pautas de cooperación y ayuda que se podrían plantear y establecer con vistas a una mayor efectividad.

Por el momento se trata de concentrarse en la política adoptada por la Comunidad Europea y posteriormente la Unión Europea en materia de lucha contra la droga. Además de pasar revista a las instituciones que intervienen en ese ámbito, se indican las políticas y los instrumentos elaborados a nivel comunitario y europeo. Se percibe entonces la filosofía que sirve de base a la política europea. La elaboración del Tratado de Maastricht y su entrada en vigor el 10 de noviembre de 1993 han provocado un cambio importante en la gestión interna del tema. Se va a indicar el paso de un funcionamiento intergubernamental puro a un funcionamiento original que cuenta con dos vías distintas: la gestión comunitaria y la acción intergubernamental reforzada. Obviamente en esta parte la mayoría de las indicaciones se centran en el aspecto interno de la Comunidad Europea. Los rasgos generales de esta acción europea permiten posteriormente estudiar su cooperación con el exterior y sobre todo con Colombia.

La influencia del Tratado de la Unión Europea sobre las competencias en materia de lucha contra la droga



I. LAS INSTITUCIONES DE LUCHA CONTRA LA DROGA

A. LA ORGANIZACIÓN INTERNA ANTERIOR AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Paralelamente a la instauración de los grupos de trabajo intergubernamental que se presentan en el punto 3, las instancias europeas (Consejo Europeo y Parlamento Europeo) se hicieron cargo poco a poco y cada una desde su respectivo ámbito de competencias del tema de la lucha contra los estupefacientes, produciendo documentos que lo abordaban.

1. Las primeras orientaciones del Consejo Europeo

Una resolución del Consejo Europeo de octubre de 1986, originada en un informe del Parlamento Europeo sobre el fenómeno de las drogas en los Estados miembros, instó a la entonces Comunidad Económica Europea a reforzar la acción internacional en materia de lucha contra la droga. Las metas se centraban en fomentar la acción a todos los niveles de la cadena mundial de suministros, incrementar las presiones políticas y económicas sobre los países productores y las ayudas prestadas a sus gobiernos, así como participar activamente en la lucha contra el tráfico y consumo de drogas.⁹

Respecto a la organización institucional, durante la cumbre comunitaria de Dublín celebrada los días 25 y 26 de junio de 1990, se acordó crear una división central europea de lucha antidroga así como un programa de formación para agentes especializados en la lucha contra el narcotráfico en los países de tránsito y producción. Igualmente se dio un paso para la creación de un sistema europeo de control de precursores químicos susceptibles de ser utilizados en la producción de estupefacientes (lo que daría lugar a una serie de reglamentos

⁹ VAN DER VAEREN C., *La politique de coopération internationale de la Communauté européenne en matière de lutte contre la drogue*, Colloquium Papers, European University Institute, Florencia, 9-11.12.1993.

comunitarios que más adelante se señalan). Se trataba, en definitiva, de preparar el establecimiento del Mercado Único.¹⁰

2. Las iniciativas del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo elabora tanto resoluciones breves originadas por la situación en uno u otro campo como informes temáticos completos, que luego se debaten en el pleno.

A continuación se proponen varios ejemplos de resoluciones emitidas por esta institución sobre el problema de la droga entre 1986 y 1990 así como en 1992.¹¹

- *Resolución sobre el problema de la droga* (9.10.1986)¹²: Alarmado por la inquietante evolución del fenómeno de las drogas y considerando que el tráfico ilícito lo realizan organizaciones delictivas que disponen de enormes medios y capitales, poniendo en entredicho en muchos países la estabilidad del sistema político y económico, el Parlamento Europeo sometió un texto a la aprobación del Consejo de Ministros. Asimismo pide que se transmita al Consejo y la Comisión la resolución con un informe y las recomendaciones de su Comisión de investigación del problema de las drogas en los países comunitarios.

- *Resolución sobre la situación política en Sudamérica* (17.01.1989)¹³: El Parlamento pide la coordinación de la lucha contra el tráfico de drogas internacional e insta a que se haga todo lo posible contra el tráfico y el blanqueo de capitales procedentes de la droga, con el fin de coordinar la lucha contra el consumo en Europa y Estados Unidos y también para desarrollar

¹⁰ I.R.E.L.A., *América Latina y Europa frente al problema de la droga: ¿Nuevas formas de cooperación?*, Dossier nº32, Madrid, mayo 1991, p.46.

¹¹ *Ibíd.*, p.56-57.

¹² Publicada en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºC283 de 10.11.1986, p.79.

¹³ Publicada en D.O.C.E., nºC47 de 27.02.1989, p.28.

y apoyar proyectos alternativos al cultivo de plantas ilícitas. Acoge con satisfacción el Convenio internacional del año anterior y pide a sus países miembros que la ratifiquen cuanto antes.

- *Resolución sobre la lucha contra las drogas* (18.01.1989)¹⁴: El Parlamento, teniendo en cuenta que el tráfico ilegal de drogas se estima entre 300 y 500.000 millones de dólares al año y constatando el gran número de delitos vinculados al mismo, expresa su profunda preocupación por el uso indebido de estupefacientes y el aumento del tráfico de la cocaína sintética. Quiere promover la adhesión de la Comunidad a la Convención de las Naciones Unidas de 1988, la aplicación de las convenciones de 1961 y 1971 y una mayor cooperación con las organizaciones internacionales. Solicita la elaboración de un programa comunitario global de lucha contra las drogas. Y propone la organización de una conferencia junto con Estados Unidos, con el fin de poner en marcha acciones eficaces a nivel internacional. Subraya la necesidad de una colaboración más intensa para llevar a cabo los controles adecuados tanto en las fronteras externas de la Comunidad como sobre el sistema financiero y bancario de los países miembros, de cara al mercado interior de 1992.

- *Resolución sobre la lucha contra el tráfico de drogas y la grave situación en Colombia* (14.09.1989)¹⁵: El Parlamento condena enérgicamente el asesinato del Senador Galán, así como la larga serie de asesinatos de magistrados, representantes de las fuerzas del orden, periodistas y ciudadanos colombianos cometidos por los narcotraficantes. Felicita y transmite su solidaridad al Presidente Barco por su valiente iniciativa de declarar una lucha sin cuartel contra los narcotraficantes. Solicita que se estudien las medidas de orden político y jurídico que podrían tomar la Comunidad y sus Estados miembros para ayudar al Gobierno de Colombia en su lucha contra el tráfico de estupefacientes y pide a la Comisión que conceda la ayuda y los medios económicos que

¹⁴ Publicada en D.O.C.E., n°C47 de 27.02.1989, p.51.

¹⁵ Publicada en D.O.C.E., n°C256 de 09.10.1989, p.113.

permitan a Colombia remediar los perjuicios que las medidas contra el narcotráfico podrían suponerle. Propone crear un grupo de trabajo en el seno del Parlamento Europeo para la organización de una Conferencia europea para la lucha contra la droga.

- *Resolución sobre Colombia* (5.04.1990)¹⁶: El Parlamento lamenta y condena los asesinatos de dirigentes políticos en Colombia y muy especialmente el de Bernardo Jaramillo Ossa, candidato presidencial de la Unión Patriótica. En vista de la profunda crisis que aqueja la sociedad colombiana, causada por los actos criminales de las bandas de narcotráfico y organizaciones paramilitares, el Parlamento insta al Gobierno colombiano a que investigue y adopte medidas más estrictas contra los responsables de los asesinatos, principalmente los paramilitares y los traficantes de droga.

- *Resolución sobre los trabajos de la comisión de investigación sobre el tráfico de drogas* (13.05.1992)¹⁷.

- *Propuesta de resolución sobre la creación de un mercado legal para la hoja de coca y sus derivados* (18.09.1992)¹⁸: El Parlamento pide la legalización de la coca y la promoción de un mercado legal de derivados dulces tales como té, medicamentos y pastas dentales. Apoya la demanda boliviana ante la Organización Mundial de la Salud encaminada a estudiar las posibles utilidades médicas y nutricionales de la coca. Pide la revisión de las convenciones internacionales para que autoricen el consumo de hojas de coca fuera de Bolivia.

- *Propuesta de resolución sobre el fracaso del prohibicionismo y la emergencia de proceder a la legalización de las drogas*

¹⁶ Publicada en D.O.C.E., n°C113 de 07.05.1990, p.140.

¹⁷ Publicada en D.O.C.E., n°C150 de 15.06.1992, p.41.

¹⁸ Las propuestas de resolución no se publican en el D.O.C.E.

*prohibidas (1992)*¹⁹.

La importante actividad de reflexión y debate del Parlamento Europeo sobre el tema de la lucha contra la droga se refleja igualmente en informes analíticos. Dicha actividad se fomenta particularmente en dos de las comisiones parlamentarias -la comisión de las libertades públicas y de los asuntos interiores por una parte, y la comisión de las relaciones económicas exteriores por otra parte-. Para no detenerse demasiado y porque su papel no va más allá que el redactar propuestas no vinculantes, sólo se indican los títulos:

- *Comisión de investigación del problema de las drogas en los países de la Comunidad Europea. Informe sobre los resultados de la investigación*, Ponente: Sir J. STEWART-CLARK, Bruselas, 2 de octubre de 1986;

- *Informe hecho en nombre de la comisión de relaciones económicas exteriores sobre el tráfico de droga*, Ponente: Sr. A. TRIDENTE, Bruselas, 9 de enero de 1989;

- *Informe de la Comisión de investigación sobre la difusión en los países de la Comunidad de la criminalidad organizada vinculada al tráfico de droga*, Ponente: Sr. P. COONEY, Bruselas, 23 de abril de 1992;

Las posiciones adoptadas por el Parlamento Europeo, tanto en sus resoluciones como en sus informes, han impulsado a su manera la actividad europea en este terreno. Sus opiniones son generalmente más avanzadas y combativas que las sostenidas por los otros órganos. No obstante, no se puede decir que gozan de un auténtico poder efectivo, porque esta institución sólo cuenta con un papel consultivo en el campo de las decisiones relativas a las drogas.

¹⁹ Ver nota precedente.

3. Las estructuras intergubernamentales

A partir de los años setenta existen en el marco de la Comunidad Europea varias estructuras, que desaparecen con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea a principios de la década de los noventa. Diversos grupos de trabajo (T.R.E.V.I., G.A.M., C.P.E.) funcionaban sobre una base intergubernamental puesto que no se había establecido ningún espacio en los Tratados de Roma para abordarlo. Un primer paso concreto se dio con la creación de un órgano comunitario (C.E.L.A.D). Paralelamente, como hemos dicho, se ha ido definiendo una estructura de reflexión en el campo de la lucha contra la droga (Consejo Europeo y Parlamento Europeo).

a. *El Grupo T.R.E.V.I.*

El Grupo T.R.E.V.I. (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional) fue creado en Roma en 1975. Se trataba de un grupo informal de cooperación entre los Estados miembros de la Comunidad Europea, en el que participaban los Ministros de Interior y Justicia. Operaba sobre una base intergubernamental. El objetivo del Grupo T.R.E.V.I. era promover la cooperación en el campo de la seguridad general. Lo dirigía una troika compuesta por el presidente de turno, el presidente saliente y el futuro presidente. Una conferencia de los Ministros T.R.E.V.I. se reunía dos veces al año. En el intervalo, los funcionarios superiores y subalternos mantenían el contacto. Fue a partir de 1985 cuando el Grupo T.R.E.V.I. decidió incluir en su agenda el control del narcotráfico.

Varios grupos de trabajo componían el Grupo T.R.E.V.I.:

- T.R.E.V.I. I y T.R.E.V.I. II, desde 1976, trataron respectivamente los problemas de terrorismo y las cuestiones de formación policial y tecnología;
- T.R.E.V.I. III, a partir de 1985, abordó los temas de criminalidad organizada y perturbaciones graves del orden público;
- T.R.E.V.I. IV se encargó de la seguridad de las instalaciones

y los transportes nucleares y tomó la iniciativa de constituir una estructura no ejecutiva con vistas al intercambio de informaciones en el campo de la droga ('European Drugs Intelligence Unit' - E.D.I.U.);

- T.R.E.V.I. 92 analizaba las consecuencias policiales de la supresión de las fronteras interiores de la Comunidad Europea y estudió los problemas relativos al Sistema de Información Europeo²⁰;

- Un Grupo *ad hoc* T.R.E.V.I. Europol encargado de la puesta en marcha de la Oficina Europea de Policía fue creado en 1991.

En la actualidad los campos de trabajo de estos distintos grupos están incluidos en las nuevas estructuras del Título VI del Tratado de la Unión Europea (Justicia y Asuntos de Interior).²¹

b. El Grupo de Asistencia Mutua

El Grupo de Asistencia Mutua (G.A.M.), creado tras la Convención de Nápoles de 1967 relativa a las Aduanas, se componía de representantes de las administraciones aduaneras de los países miembros. Su objetivo era el de promover la cooperación administrativa y la asistencia mutua en materia aduanera. Desde la adopción en 1981 del reglamento comunitario sobre dicho tema, sus competencias fueron reducidas en razón de su naturaleza intergubernamental y se encuentran reproducidas en las nuevas estructuras del Título VI del Tratado de la Unión Europea. El G.A.M.'92, que trabajaba también sobre una base intergubernamental, preparó el Mercado Interior en cuanto a las fronteras exteriores y las Aduanas.²²

²⁰ El objetivo de la aplicación informática S.I.E. es contribuir a la preservación del orden público y la seguridad del Estado así como apoyar la aplicación de la Convención relativa a las fronteras exteriores, con vistas a aplicar el principio de libre circulación de personas con la ayuda de las informaciones transmitidas por el sistema.

²¹ Commission européenne, Secrétariat général, Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, Drogues-Observatoire des drogues, *Aide-mémoire, structures drogues*, por M. BOGAERTS, Bruselas, 06.06.1995, p.18 y 21.

²² *Ibid.*, p.22.

El problema de la circulación de los estupefacientes en un contexto de desaparición de las fronteras interiores era efectivamente una preocupación que influía en los preparativos del mercado único europeo. Esto justificaba una especial vigilancia a la hora de prever las cuestiones de fronteras exteriores de la Comunidad así como de Aduanas.

c. La Cooperación Política Europea

La Cooperación Política Europea (C.P.E.), creada por el Acta Única Europea de 1986, también tocaba los temas de droga. Esta cooperación siempre fue intergubernamental. Con la entrada en vigor del T.U.E. ha sido reemplazada por la Política Exterior y de Seguridad Común (P.E.S.C.).

El Grupo *ad hoc* de la Cooperación Política Europea, creado en 1986, consistía en un grupo de concertación de Ministerios de Justicia e Interior, cuyos temas centrales fueron la lucha contra la criminalidad (especialmente relacionada con la droga) y la inmigración clandestina.

El Grupo de Cooperación Judicial, grupo de concertación entre los doce Ministros de Justicia, se reunía en el marco de la Cooperación Política y establecía convenciones sobre ciertos temas, como por ejemplo la extradición.²³

A principios del año 1990, un grupo fue encargado especialmente del tema de las drogas en el marco de la Cooperación Política Europea. Su mandato radicaba en establecer las orientaciones generales para la cooperación en la materia con los países en desarrollo donde se realizan actividades de producción y tránsito de estupefacientes.²⁴

²³ *Ibid.*, p.21.

²⁴ I.R.E.L.A., *América Latina y Europa frente al problema de la droga: ¿Nuevas formas de cooperación?*, Dossier n°32, Madrid, mayo 1991, p.49.

d. *El Grupo de Rhodes*

El Grupo de Rhodes, creado en 1988, actuaba como secretaría de los funcionarios nacionales encargados de la coordinación intergubernamental en materia de refuerzo de la cooperación entre Estados miembros en el campo de la libre circulación de personas y de la puesta en común de los trabajos del Consejo de las Comunidades Europeas, el grupo T.R.E.V.I. y el G.A.M.'92. Los coordinadores nacionales se reunían cada mes para avanzar en esta vía y abordaban obligatoriamente en un momento u otro un tema relacionado con las drogas puesto que los órganos que pretenden coordinar tenían a la droga entre sus atribuciones.²⁵

4. El Comité Europeo de Lucha Antidroga (C.E.L.A.D.)²⁶

El interés real y coordinado de la entonces Comunidad Económica Europea hacia el problema de lucha contra la droga resulta relativamente reciente. El punto de partida se remonta a principios de octubre de 1989, cuando el Presidente de la República francesa, François Mitterrand, dirigió a los jefes de Estado o de Gobierno de los Doce Estados miembros de la Comunidad Europea, así como al Presidente de la Comisión Europea, una carta relativa a dicho asunto. La iniciativa fue lanzada al más alto nivel político, lo que le da un peso importante. La creación del Comité Europeo de Lucha Antidroga (C.E.L.A.D.) tuvo su origen en la misma.

La iniciativa francesa proponía dos líneas de acción común entre los Doce: por una parte, un fortalecimiento y una mejor coordinación de las acciones de los Estados miembros en la lucha contra la droga, y, por otra, la definición de un cierto número

²⁵ Commission européenne, Secrétariat général, *Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, Drogues-Observatoire des drogues, Aide-mémoire, structures drogues*, por M. BOGAERTS, Bruselas, 06.06.1995, p.22.

²⁶ VAN DER VAEREN Ch., *Le Comité européen de lutte anti-drogue (C.E.L.A.D.), Essai d'analyse institutionnelle*, en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°336, París, marzo 1993, p.207-221.

de objetivos prioritarios a perseguir en conjunto dentro de la Comunidad. Proponía también, en el plan instrumental, la designación, en cada país de la Comunidad Europea, de un responsable que tuviera autoridad para sintetizar y reflejar el conjunto de preocupaciones relativas a la lucha contra la droga (coordinador nacional).

El Consejo Europeo de diciembre de 1989 precisó las razones de fondo con vistas a responder de manera positiva a la propuesta del Gobierno francés. Se trataba de reaccionar al dominio internacional del tráfico de estupefacientes, revelado entre otras cosas por los acontecimientos relacionados con el narcoterrorismo en Colombia, e igualmente de afrontar los problemas derivados de la desaparición, en 1993, de las fronteras internas de la Comunidad.

Mientras tanto, el Consejo Asuntos Generales de la Comunidad había pedido al grupo de coordinadores sobre libre circulación de personas que hiciera propuestas sobre la manera de permitir a la Comunidad y sus Estados miembros el tratar de manera más eficaz los problemas derivados de la droga. El informe de este grupo, con fecha 24 de noviembre de 1989, sugirió la creación de un nuevo grupo de coordinadores que reuniría a los 'responsables que tuvieran autoridad' sugeridos por el Presidente Mitterrand, para encargarse de esos problemas. Hacía resaltar, para apoyar dicha propuesta, tres lagunas que debilitaban la acción de los Doce.

En primer lugar, las organizaciones en las que se trataban estas materias estaban dispersas y sin mucha coordinación. Eran competencias de instituciones de la Comunidad, como el Consejo de Ministros, de la Cooperación Política Europea, como el Grupo droga y el Grupo de Cooperación Judicial, o de la simple cooperación intergubernamental, como el Grupo TREVI y las conferencias de Ministros que trataban de materias no cubiertas por el Tratado de Roma y el Acta Única.

El informe de los coordinadores 'libre circulación de personas' también ponía de relieve que los Doce no se enfrentaban al problema de la droga en todas sus facetas. Como ejemplos, citaban los de la coordinación entre los servicios nacionales de Policía y los de Aduanas, la política hacia los países de producción y tránsito de donde provienen gran parte de las drogas consumidas en Europa y la puesta en marcha concertada del Convenio de Viena de 1988²⁷.

Finalmente, el informe subrayaba la ausencia de visión global de los Doce en el estudio y tratamiento de los problemas sociales debidos a la droga. Dicho enfoque global es necesario no solo a causa de la interdependencia de hecho de los países europeos que se enfrentan con las organizaciones transnacionales de tráfico ilícito, sino también para aplicar la Convención de Viena, firmada por la Comunidad y cada uno de los Estados miembros, que preve tal enfoque.

Como consecuencia de los distintos elementos enumerados, el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea creó el Comité Europeo de Lucha Antidroga (C.E.L.A.D.) en noviembre de 1989. Su primera reunión tuvo lugar el 10 de diciembre.

En su primera reunión, el C.E.L.A.D. determinó su mandato de la manera siguiente:

- definir un programa coherente de acciones a realizar conjuntamente por la Comunidad y sus Estados miembros, sobrepasando las fronteras entre competencias estrictamente comunitarias y competencias no comunitarias;
- coordinar los trabajos de los organismos existentes en la Comunidad y los Doce en materia de lucha antidroga, buscando las lagunas y la posible duplicación de servicios;
- elaborar una posición común frente a otros países productores y consumidores de drogas;

²⁷ Cfr primer título, capítulo tercero, punto I.A.3.

- coordinar las posiciones a adoptar por los Estados miembros y la Comunidad en las reuniones internacionales que se ocupan de la lucha contra la droga.

El C.E.L.A.D. ha funcionado como un mecanismo institucional híbrido, a la vez comunitario e intergubernamental, que aplica a veces medios comunitarios en temas de competencia no comunitaria, y viceversa. Ha desempeñado un doble papel de orientación política y a veces técnica y de coordinación interna y a veces también externa.

En cuanto a su papel de orientación, el C.E.L.A.D. ha recibido el mandato de proponer una estrategia global y coherente para los Estados miembros y la Comunidad, ante la problemática tan variada de la droga. Eso significaba abordar de manera coherente los aspectos de demanda, tráfico y oferta mediante instrumentos y acciones coordinados a todos los niveles (local, nacional, regional y mundial) y en todos los sectores (sanitario, educativo, judicial, aduanero, económico, etc.).

El organismo ha realizado esta tarea elaborando un 'Programa europeo de lucha contra la droga'²⁸, que sometió para su aprobación al Consejo Europeo de diciembre de 1990. El plan pretende orientar la acción de cada Estado miembro y la de la Comunidad, así como los trabajos de la Cooperación Política Europea y de la cooperación intergubernamental de los Doce. En efecto, el C.E.L.A.D. ha pedido a los distintos organismos especializados existentes que contribuyeran en la elaboración del plan en los aspectos en los que tuvieran algún interés.

El programa adoptado tenía dos debilidades que influyeron en parte en la eficacia del C.E.L.A.D. La primera radica en su estructura: los objetivos a medio y largo plazo no aparecen claramente, se indican sobre todo las medidas de aplicación en el corto plazo. La segunda tenía que ver con su autoridad: no

²⁸ Cfr. en el punto II.A. los párrafos dedicados a este Programa.

tiene carácter obligatorio. A causa de estos fallos, no pudo jugar verdaderamente su papel de instrumento de orientación. Varias de las orientaciones indicadas en el programa nunca fueron seguidas por el Comité y no se pudo mejorar el funcionamiento.

Respecto a su papel de coordinación, el C.E.L.A.D. ha logrado evitar la duplicación de empleo entre los organismos existentes. Se determinó claramente cuales eran los organismos encargados de las cuestiones de droga y cuales eran los campos de trabajo respectivos. Igualmente, el C.E.L.A.D. se ha fijado en los aspectos todavía no cubiertos, contribuyó a la creación de un Observatorio europeo del problema de la droga, lanzó la primera Semana europea de prevención de la droga (que tuvo lugar en noviembre de 1992) y puso en marcha una legislación comunitaria contra el desvío de precursores y el blanqueo de dinero.

En resumen, el C.E.L.A.D. ha tenido un impacto positivo puesto que ha logrado hasta cierto punto la implantación de una política de los Doce en materia de lucha antidroga. Sin embargo, este órgano no ha proporcionado una estrategia audaz y sólida a largo plazo. Ha sido un foro de discusión y actividades leves más que de reflexión en profundidad y decisión. Sus debilidades se debían a su carácter institucionalmente híbrido, así como a su conexión con el Consejo Europeo en vez de con los mecanismos comunitarios decisoriales y obligatorios reales, lo que era inevitable debido al carácter no comunitario de la política antidroga.

B. LA ORGANIZACIÓN INTERNA TRAS EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La organización actual y las competencias en materia de lucha contra la droga de y en el seno de las instancias europeas han venido aplicándose desde la adopción del Tratado de la Unión Europea (T.U.E.) firmado en Maastricht en 1992. Este renovó por completo la organización interna de la Comunidad Europea estableciendo un sistema de tres pilares distintos por debajo del techo común que constituye el Consejo Europeo. El primer pilar agrupa los múltiples temas comunes que gestiona la Comunidad Europea de manera supranacional, es decir a nivel comunitario. Es por ejemplo el caso de la política agrícola y la política comercial.²⁹ Las decisiones se toman colegiadamente en el seno de la Comisión Europea, con intervención consultiva del Parlamento Europeo, y se elaboran instrumentos jurídicos con poder vinculante. El Consejo Europeo, que tiene bajo su mando esta compleja organización, facilita las orientaciones generales de actividad. En los dos otros pilares -Política Exterior y de Seguridad Común por un lado y cooperación en los campos de Justicia y Asuntos de Interior por otro lado-, el manejo de las cuestiones se realiza a nivel intergubernamental mediante las conferencias entre Ministros competentes.

Dentro de cada uno de los tres pilares, se encuentran referencias y por tanto competencias relativas a la droga. La representación de la página siguiente recapitula las características de cada uno de los pilares³⁰.

²⁹ En el campo de las drogas, la única competencia comunitaria es la contemplada en el artículo 129 y relativo a la salud pública (lucha contra la toxicomanía). No la vamos a abordar específicamente puesto que es una política orientada hacia el interior de la Comunidad. Asimismo, la cooperación al desarrollo también aparece como competencia comunitaria, como sí lo vamos a estudiar en el segundo capítulo.

³⁰ El cuadro se ha realizado a partir de: Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II, Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.5, 13 y 44.

	PILAR COMUNITARIO	POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR
Base legal	T.U.E., título II, art.100a armonización (blanqueo de dinero), 113 pol. comercial común (desvío de precursores), 129 salud pública, 130w cooperación al desarrollo, 228 y 238 cooperación internacional, etc.	T.U.E., título V, art.J	T.U.E., título VI, art.K
Objetivo	Prevención de la toxicomanía, control del comercio legal de drogas y acción contra el blanqueo de dinero y el desvío de precursores, prioridad 'droga' en la ayuda al desarrollo	Lucha contra la producción y el tráfico de drogas desde y en los países terceros	Cooperación judicial, aduanera y policial para combatir el narcotráfico
Instrumentos	Decisiones, regulaciones, recomendaciones, directivas	Posiciones comunes, acciones comunes	Posiciones comunes, acciones comunes, convenciones
Decisión	Codecisión por el P.E., Consejo, Comisión, a la mayoría cualificada o unanimidad	Unanimidad, excepto decisión contraria	Unanimidad
Instituciones	Comisión, Consejo, P.E., Comité Económico y Social	Consejo, Estados miembros, Comisión	Consejo, Estados miembros, Comisión
Iniciativa	Comisión	Estados miembros, Comisión	Estados miembros, Comisión
Grupo(s) de trabajo	Salud pública, Cuestiones económicas, Relaciones exteriores	Comité político / Drogas (art.J8§5)	Comité K.4 (art.K.4)

El actualmente denominado Grupo de Coordinadores 'droga' es el sucesor del Comité Europeo de Lucha Antidroga en algunas de sus misiones, ya que éste desapareció con la entrada en vigor del T.U.E. Se reúne, de manera relativamente excepcional, bajo la iniciativa de la Presidencia del Consejo. Son expertos nacionales que se encuentran de manera intergubernamental para tratar de la lucha contra la droga. Por ejemplo, fueron consultados en junio de 1995, a iniciativa de la presidencia francesa, a propósito del Plan de acción 1995-1999. El papel de coordinación, que constituía su tarea esencial, incumbe desde entonces al COREPER, Comité de los Representantes Permanentes -diplomáticos con rango de embajadores de los Estados miembros de la Unión-. Este es el órgano de transmisión entre las diferentes administraciones nacionales y las administraciones comunitarias.³¹

³¹ Commission européenne, Secrétariat général, Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, Drogues-Observatoire des drogues, *Aide-mémoire, structures drogues*, par M. BOGAERTS, Bruselas, 06.06.1995, p.7 y 20.

1. Las orientaciones del Consejo Europeo

Esta institución de la Unión Europea (incluida en la Unión por el Tratado de Maastricht, pero institucionalizada desde el Acta Única tras haber funcionado con anterioridad de manera informal) define y proporciona las grandes orientaciones políticas en relación con cada tema de su competencia. Bajo cada presidencia de turno, es decir, cada seis meses (en junio y en diciembre), se realiza este encuentro de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea³². En materia de droga, este último tiene un poder legislativo. Le asiste el COREPER que es responsable de garantizar la lógica y consistencia de la acción.

En las conclusiones del Consejo de Lisboa de junio de 1992 y del Consejo de Bruselas de diciembre de 1993, la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas aparece como un campo que se presta a acciones comunes en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (en su capítulo relativo a la P.E.S.C., el T.U.E. no mencionaba explícitamente la droga). En adelante, uno de los objetivos del fortalecimiento de la cooperación internacional deberá orientarse entre otras cosas a las drogas. Además, se definen en el mismo momento como regiones prioritarias el Magreb y Oriente Próximo (Sur-Mediterráneo).³³

El Consejo de Bruselas de diciembre de 1993, en su párrafo relativo a la cooperación en el campo de Justicia y Asuntos Interiores, también hace referencia a la lucha contra la droga. Está determinado a usar plenamente las nuevas posibilidades que le brinda el Tratado de la Unión en este campo particularmente sensible para la vida cotidiana de los ciudadanos que toca a la vez la libre circulación de las personas y la seguridad de los

³² No hay que confundir este Consejo Europeo con el Consejo de Ministros, en el que se reúnen los Ministros de cada Estado según sus carteras (Asuntos generales, Economía, Salud, Justicia y Asuntos de Interior, etc.) y que es una institución de la Comunidad Europea.

³³ *Ibíd.*, p.39.

ciudadanos. Se enteró de los primeros trabajos emprendidos en la materia y dio su acuerdo sobre el plan de acción establecido por el Consejo Justicia y Asuntos de Interior.

El acuerdo se refiere a los siguientes ámbitos:

- comienzo inmediato de la Unidad de drogas 'Europol' y finalización de la Convención sobre Europol antes de octubre de 1994. Una atención particular se dará en este contexto a las disposiciones relativas a la protección de los datos;
- aplicación de una estrategia global de lucha contra la droga, incluyendo medidas eficaces contra el blanqueo de ganancias ilícitas y la cooperación con países terceros comprometidos en la lucha contra los productores de drogas ilícitas y el comercio internacional de éstas. El Consejo examinará en este contexto la posibilidad de prorrogar las preferencias arancelarias acordadas a los países andinos;
- establecimiento de una lista común de los países terceros cuyos nacionales deberán estar provisto de un visado;
- fortalecimiento de la cooperación judicial, especialmente en relación con la extradición y la acción contra la criminalidad organizada internacional;
- explotación de las oportunidades brindadas por una mejor coordinación entre las políticas de la J.A.I. y la P.E.S.C.

El Consejo Europeo subraya que el plan de acción sólo es una primera etapa. Espera que, con la entrada en vigor del T.U.E., se progrese rápidamente en la vía de realizaciones concretas, en particular en la lucha contra el tráfico de drogas y la criminalidad organizada con el fin de responder a la espera de las sociedades y los ciudadanos. Invita el Consejo J.A.I. a elaborar cada año, y por primera vez a finales de 1994, un informe sobre dichas realizaciones.³⁴

El Consejo Europeo celebrado en Corfú en junio de 1994 se mostró satisfecho del avance realizado desde el precedente Consejo en materia de Justicia y Asuntos de Interior, entre otras cosas en relación con la presentación por la Comisión del nuevo plan de

³⁴ Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, 10-11 de diciembre de 1993.

lucha contra la droga que propone un nuevo marco extendido relativo a la prevención de la toxicomanía, la reducción del tráfico de la droga y la acción a nivel internacional. Dichos trabajos tendrían que perseguirse a un ritmo sostenido de manera que el siguiente Consejo pudiera constatar que las medidas concretas se tomaban en todos los campos cubiertos por el plan de acción (Europol, estrategia global de lucha contra la droga, lista común para los visados, cooperación judicial, asilo, coordinación con la P.E.S.C.). El Consejo subrayó la importancia de lo que se hacía en el marco de Justicia e Interior para enfrentarse a las amenazas que constituyen el crimen organizado y la droga. Invitó al Consejo J.A.I. a finalizar sus trabajos preparatorios a la Convención que instituiría Europol antes del siguiente mes de octubre y realza que el mandato de esta institución debía incluir la nueva prioridad de lucha contra el crimen organizado. También invitó a que se organizara con los Estados de Europa Central y Oriental una conferencia sobre la droga y la criminalidad organizada³⁵.³⁶

En Essen, en diciembre de 1994, las conclusiones del Consejo Europeo se centraron principalmente en Europol. Es primordial la lucha común contra la criminalidad organizada internacional, el terrorismo y las amenazas que representan las drogas, con lo cual se decidió que la Convención que creaba Europol debería

³⁵ Como continuación a esta propuesta, tuvo lugar en Berlín el 8 de Septiembre de 1994 una Conferencia ministerial con los países asociados de Europa Central y Oriental sobre la cooperación en la lucha contra la criminalidad en materia de droga y el crimen organizado. En la *Declaración de Berlín* vienen reflejadas las preocupaciones de ambas regiones y consecuentemente la voluntad de colaborar con vistas a aceptar el desafío de la criminalidad organizada transfronteriza para todos los países de Europa (producción y tráfico ilícitos de estupefacientes, robo y tráfico ilícito de productos radioactivos y nucleares, trata de seres humanos, inmigración clandestina, tráfico de vehículos robados, blanqueo de dinero). Acordaron verificar la eficacia de las bases legales en materia de cooperación, utilizar los instrumentos judiciales multilaterales y explotar todas las oportunidades para informarse mutuamente y colaborar efectivamente (intensificar su cooperación operativa, intercambiar agentes de enlace y expertos, utilizar los procedimientos técnicos compatibles). *Declaración de Berlín sobre una cooperación reforzada en la lucha contra la criminalidad en materia de droga y el crimen organizado en Europa*, 8 de septiembre de 1994.

³⁶ Consejo Europeo de Corfú, Conclusiones de la Presidencia, 24-25 de junio de 1994.

concluirse como muy tarde para el siguiente Consejo. El Consejo se mostró satisfecho de que la Unidad de Drogas Europol, como órgano precursor de Europol, ya hubiera obtenido sus primeros resultados en la lucha contra la criminalidad en materia de droga y blanqueo de capitales. Acordó que se debía ampliar el mandato a otros trááficos ilícitos. En cuanto a las drogas como tal, subrayó la importancia del examen por los ministros competentes del plan de acción de la Unión en materia de lucha contra la droga propuesto por la Comisión, notó que los trabajos ya empezaron en los recintos adecuados y lanzó la esperanza de que se hubiera acabado en junio de 1995. En el marco de las relaciones con los países asociados de Europa Central y Oriental, se decidió emprender una cooperación en los ámbitos de comercios ilícitos.³⁷

En Cannes, en junio de 1995, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron los trabajos relacionados con el 'Plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999)' y las orientaciones acordadas sobre el 'Programa de prevención de la toxicomanía'. Llamaron a los Estados a unir sus esfuerzos y recomendaron vigilar la puesta en marcha concreta de la estrategia de reducción de la oferta y de lucha contra el tráfico así como de cooperación internacional. Encargaron a un grupo de expertos de los Estados miembros que presentara, para la siguiente reunión, un análisis con propuestas relativas al conjunto de estas cuestiones. En el marco de las relaciones con el Mediterráneo, se abordó de manera muy detenida los problemas de drogas, terrorismo, criminalidad organizada, cooperación judicial y corrupción. En cuanto al tráfico de estupefacientes, se quería llegar a un enfoque coordinado. Este necesitaría una cooperación estrecha tanto policial como aduanera en relación con las medidas siguientes: intercambio de informaciones sobre el tráfico de estupefacientes; erradicación de cultivos; sensibilización de los servicios aduaneros a las técnicas de elección de fletes a riesgos; operaciones de controles

³⁷ Consejo Europeo de Essen, Conclusiones de la Presidencia, 10 de diciembre de 1994.

concertados, efectivos y eficaces, del tráfico marítimo en el marco de las convenciones internacionales pertinentes; fortalecimiento del arsenal judicial que reprime el tráfico de estupefacientes y respeto de los compromisos internacionales; cooperación e intercambios de datos entre servicios competentes para luchar contra el desvío de precursores químicos y el blanqueo de dinero.³⁸

Las conclusiones del Consejo de Madrid de diciembre de 1995 indican primero la voluntad de poner en práctica la recomendación del grupo de expertos relativa a la acción multisectorial en el campo de la droga para 1996: se trata de traducir las líneas directrices en acciones precisas, operacionales y coordinadas. Asimismo, el Consejo juzga prioritario el establecimiento de un mecanismo de cooperación en la lucha contra la droga entre la Unión Europea y América Latina, incluyendo el Caribe. Considera que la estrategia internacional de lucha contra el abuso de droga y el tráfico ilícito de drogas debe basarse en un enfoque global y coordinado con vistas a reducir la oferta y la demanda de droga mediante una cooperación bilateral entre ambas regiones. Pide al Consejo y la Comisión presentar un informe y propuestas de acción correspondientes para las dos regiones antes del mes de abril de 1996. Con tal propósito, se constituirá un grupo *ad hoc* sobre la droga. Además se hace referencia a la firma del acuerdo sobre los precursores entre la Comunidad y los países del Pacto Andino y al mantenimiento de las ventajas preferenciales acordadas a los Estados andinos y centroamericanos en el marco del régimen especial de lucha contra la droga del Sistema de Preferencias Generalizadas. Toma nota de los trabajos sobre la criminalidad organizada y apoya la adopción de medidas operacionales en este campo. Finalmente, invita el Consejo y la Comisión a estudiar el impacto potencial de una eventual armonización de la legislación de los Estados miembros en una reducción del consumo y tráfico

³⁸ Consejo Europeo de Cannes, Conclusiones de la Présidence, 26-27 de junio de 1995.

de drogas.³⁹

Desde diciembre de 1995, se ha emprendido un importante trabajo en el seno de las instituciones con relación a la declaración de intenciones sobre actividades de lucha contra las drogas en América Latina, incluyendo el Caribe. Se está analizando la situación para posteriormente tomar las medidas adecuadas según las prioridades destacadas. Ha sido la ocasión para considerar ampliamente la situación actual de todo el subcontinente en materia de drogas, así como para realizar el recuento de las acciones de la Unión Europea y también de otros organismos frente a la misma, con la intención de identificar los huecos. En este sentido, se celebraron múltiples reuniones y se redactaron numerosos documentos de trabajo. Y obviamente se entregaron los dos informes pedidos. Con América Latina, existe una serie de acuerdos (el reciente Acuerdo sobre los precursores, la línea presupuestaria, el Sistema de Preferencias Generalizadas) que son bases para acciones en varios ámbitos. La zona privilegiada por las discusiones ha sido el Caribe, considerado como punto débil tanto cuando se toma en cuenta el *laissez-faire* y el escaso control de las actividades relacionadas con el narcotráfico en la región, como respecto de la cooperación comunitaria con esta parte del mundo. La Comisión mandó una misión a las islas caribeñas con vistas a analizar directamente la situación y conocer las opiniones de los gobiernos locales frente a una eventual ayuda. El proceso todavía está dándose en la actualidad.

En el párrafo relativo a los Asuntos de Interior y Justicia del Consejo de Florencia de junio de 1996 se continúa en la vía abierta por la cumbre precedente. Respecto de la instalación de Europol, todavía se intenta resolver el desacuerdo y la complicación jurídica y se invita los Estados miembros a ratificar la Convención y el Protocolo. Aparte de esto, el Consejo insistió sobre la importancia vital de reforzar la cooperación entre los Estados miembros en materia de lucha contra

³⁹ Consejo Europeo de Madrid, Conclusiones de la Presidencia, 15-16 de diciembre de 1995.

las drogas y el crimen organizado. Dado la seriedad del problema de la droga, repite la importancia de complementar rápidamente el estudio relativo a la armonización de las leyes de los Estados miembros y la influencia que tendrá esta medida sobre la reducción del consumo y el tráfico ilícito de estupefacientes. El seguimiento del seminario de marzo de 1996 sobre la comparación y aplicación de las legislaciones nacionales 'droga' organizado por la Presidencia, la Comisión y el Parlamento trae consigo todo el material necesario. El Consejo reafirma también que examinará, durante el Consejo de Dublín, los progresos sobre la aplicación del informe del grupo de expertos sobre las drogas que se aprobó en el Consejo de Madrid. En particular, siguiendo la iniciativa franco-británica sobre el Caribe ahora extendida a América Latina, el Consejo y la Comisión deben, en el marco de sus competencias respectivas, ejecutar las recomendaciones sobre estas regiones, en cooperación con los socios americanos y canadienses cuando sea necesario. El Consejo y la Comisión deben asimismo complementar rápidamente el informe pedido en Madrid sobre la identificación de los huecos que quedan por tapar en la cooperación de la Unión con América Latina para combatir las drogas. El Consejo igualmente insistió sobre la necesidad de intensificar la cooperación con los países de Europa Central y Oriental y con Rusia.⁴⁰

El Consejo de Dublín de diciembre de 1996 ha tenido una importante referencia al tema del narcotráfico y la lucha contra la droga en el capítulo Justicia y Asuntos de Interior. El Consejo Europeo acoge el informe del Consejo sobre los progresos sustanciales hechos desde su última reunión en Florencia y aprueba las propuestas de acción contenidas en este informe. Como expresión concreta de una voluntad política compartida, el Consejo Europeo acoge el acuerdo obtenido acerca de una Acción Común sobre la aproximación de las leyes y prácticas policiales, servicios aduaneros y autoridades judiciales en la lucha contra la drogodependencia y el tráfico ilegal de estupefacientes, y

⁴⁰ Consejo Europeo de Florencia, Conclusiones de la Presidencia, 21-22 de junio de 1996.

acoge las resoluciones que condenan los delitos de narcotráfico y combaten el turismo de la droga así como la producción y el cultivo de estupefacientes. Acoge igualmente la adopción del Programa de acción comunitaria sobre la prevención de la drogodependencia.

El Consejo Europeo insiste sobre el hecho de que lo anterior constituye un primer paso y que este proceso tiene que ser mantenido y desarrollado sobre estas bases, en particular a través de:

- la armonización legislativa, en la medida en que haya sido identificada, complementada por una cooperación reforzada entre las instituciones y los Estados miembros. En este contexto, los peligros específicos a las drogas sintéticas merecen especial atención;
- la cooperación profundizada entre las instancias represivas de lucha contra el narcotráfico;
- la aplicación completa de la Directiva sobre el blanqueo de dinero y su eventual extensión a las profesiones y los organismos pertinentes fuera del sector financiero clásico;
- el desarrollo, por el Consejo y la Comisión, de las contribuciones que las actividades de investigación pueden aportar al análisis de los aspectos médicos, socioeconómicos y de detección del abuso de drogas;
- la ejecución enérgica del plan de acción para combatir las drogas en el Caribe, así como la puesta en marcha del seguimiento por los expertos del informe relativo América Latina⁴¹;
- el desarrollo del diálogo estructurado con los países asociados de Europa Central y Oriental en relación con los temas de droga; una cooperación similar con la Federación Rusa, iniciada bajo la actual Presidencia, debe ser perseguida;

⁴¹ En la segunda mitad de septiembre de 1996, una misión compuesta por representantes de los Estados miembros y la Comisión ha viajado por América Latina -precedida algunos meses antes por una misión en el Caribe- El objetivo perseguido era el de determinar las necesidades de estos países y elaborar una lista de recomendaciones, con vistas a orientar la cooperación de la Unión Europea. Dichas recomendaciones (hasta ahora confidenciales) han sido aprobadas durante la cumbre de Dublín, pero desde ahora y temiendo por el contenido de las propuestas, se puede lamentar que la misión no haya sido realizada por expertos en materia de droga y narcotráfico.

- el seguimiento de la propuesta del Presidente Chirac y el Primer Ministro Major que tiene como objeto examinar la manera de asistir a las Repúblicas de Asia Central, utilizando el programa TACIS, para luchar contra el tránsito y la producción de drogas.

La cooperación con los socios transatlánticos en estos campos también tiene que continuar y, cuando sea necesario, mejorarse. El Consejo Europeo confirma la prioridad que presta a una acción sostenida y coordinada en la lucha contra las drogas, haciendo uso entero y coherente de todos los instrumentos de la Unión. Invita al Consejo a emprender, para el fin de 1997, una primera evaluación de las medidas adoptadas con vistas a fortalecer y completarlas.

Además de los párrafos dedicados a la lucha contra los estupefacientes, un apartado se centra en la lucha contra la criminalidad organizada. El Consejo Europeo subraya su determinación a combatir el crimen organizado e insiste en la necesidad de un enfoque coherente y coordinado de la Unión Europea en la materia. Un grupo de alto nivel tendrá la tarea de redactar, para marzo-abril 1997, un plan de acción con recomendaciones específicas y un calendario para el futuro trabajo en el campo. Este grupo deberá examinar la criminalidad organizada en todos sus aspectos y podrá proponer modificaciones al Tratado en el contexto de la Conferencia Intergubernamental (C.I.G.). Para la puesta en marcha de las medidas propuestas por la Presidencia, se tendría que reforzar el equipo competente con expertos nacionales. Las convenciones existentes sobre este particular tendrían que ser ratificadas rápidamente (Europol, etc.). Se hace necesaria una reacción frente al mal uso de las nuevas tecnologías de comunicación.⁴²

Como se acaba de ver, los sucesivos Consejos Europeos han demostrado un interés creciente por el desarrollo de una acción

⁴² Consejo Europeo de Dublín, Conclusiones de la Presidencia, 13-14 de diciembre de 1996.

exterior en materia de narcotráfico y lucha contra la droga, e incluyen de manera cada vez más precisa los temas de narcotráfico y criminalidad organizada y la lucha contra estos delitos. Últimamente, Europa del Este y sobre todo América del Sur y el Caribe son las regiones en las cuales la Unión Europea concentra específicamente su atención.

2. La Comunidad Europea

a. *Las iniciativas del Parlamento Europeo*

Los parlamentarios europeos han continuado produciendo informes temáticos relativos a la cuestión de las drogas. Su producción es muy independiente, lo que posibilita que presente puntos de vista originales, con respecto a las políticas oficialmente impulsadas por las instituciones europeas. Los dos informes siguientes son posteriores a la modificación de los Tratados:

- *Informe de la Comisión de libertades públicas y asuntos interiores sobre la política relativa a la droga, Ponente: Sr. M. TARADASH, Bruselas, 25 de enero de 1994;*

- *La lucha contra la droga. Informe sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999), Ponente: Sir J. STEWART-CLARK, Bruselas, noviembre de 1995.*

Los parlamentarios europeos también pueden presentar preguntas escritas a la Comisión Europea por iniciativa propia. Un ejemplo de esta iniciativa se encuentra en la *Cuestión escrita E-1996/93 de Ernest Glinne a la Comisión (19 de julio de 1993) relativa a la depuración política en Colombia*. El autor se pregunta si no conviene sacar las consecuencias, en lo que atañe a la cooperación con el país, de la pesima situación interna en materia de derechos humanos. La respuesta de M. Van den Broek en nombre de la Comisión, con fecha de 22 de diciembre de 1993,

indica que Colombia tiene la obligación de ceñirse a los términos de los acuerdos que firmó, lo que la obliga efectivamente a respetar los derechos humanos, pero no se hace eco de la eventualidad de suspender la cooperación.⁴³

En resumen, el Parlamento Europeo es partidario del fortalecimiento de la presión política y económica sobre los países productores para garantizar su cooperación en la eliminación de laboratorios clandestinos y del establecimiento de una normativa que incluya el procesamiento de los traficantes, controles sobre las exportaciones e importaciones de sustancias químicas y la lucha contra las organizaciones delictivas y de blanqueo de dinero. Quiere que se afronte el problema de la reconversión de los cultivos en el marco de la ayuda global a los países productores, en colaboración con los demás organismos internacionales, y ha pedido a los gobiernos latinoamericanos que mejoren las estructuras de producción dando acceso a la tierra a la población rural y permitiendo utilizar de manera más eficaz los recursos naturales de sus países. Frente a la peculiar situación en Colombia, el Parlamento Europeo ha condenado enérgicamente los asesinatos cometidos por los traficantes y ha pedido al Consejo y a la Cooperación política que estudien las medidas de orden público y jurídico que podría tomar la Comunidad para ayudar al gobierno de Colombia en su lucha contra el tráfico de estupefacientes. También ha propuesto a la Unión Europea reforzar su compromiso en dicha lucha y prever un programa general de ayuda económica a los países no desarrollados productores de drogas.⁴⁴

El papel del Parlamento Europeo se ha reforzado con el Tratado de la Unión Europea. Esta institución interviene en la aprobación del presupuesto general de la Comunidad, con lo que tiene

⁴³ Question écrite E-1996/93, en *Journal officiel des Communautés européennes*, n°C332, 28.11.1994, p.11.

⁴⁴ *El Parlamento Europeo y América Latina: relaciones institucionales y principales puntos de vista*, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Documento de trabajo, Serie Política W-14, Estudio externo, Luxemburgo, julio 1995, p.41 y 65.

potencialmente la posibilidad de influir en la cuota asignada a la lucha contra la droga. Además, gracias al procedimiento de codecisión, cuenta ahora con un papel de aprobación de las propuestas de decisiones tomadas por la Comisión bajo el artículo 129 (salud pública).⁴⁵

b. El reparto de las competencias en la Comisión Europea

La Comisión Europea tiene el poder de tomar iniciativas y ejecutar las políticas. Esta ejecución corre a cargo de las Direcciones Generales. Mediante la relación de las distintas Direcciones Generales de la Comisión Europea que tienen en sus atribuciones uno u otro aspecto de la lucha contra la droga, se visualiza con exactitud el reparto de las competencias en el propio seno de esta instancia.⁴⁶

* La Secretaría General (S.G.) comprende dos unidades donde se trata de las drogas:

- En la Dirección C 'Coordinación II: coordinación interna, planificación, organización de los servicios, subvenciones', la Unidad 5 'Acciones de interés para el ciudadano II: coordinación de la lucha antidroga, ayudas de emergencia en el caso de catastrofes en los Estados miembros' tiene la misión de garantizar una coordinación efectiva de todas las actividades relativas a la droga en la Comisión y de facilitar la comunicación con el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías (O.E.D.T.), con el fin de lograr la coherencia de la acción de la Comisión y la mejor interacción posible entre el O.E.D.T. y la Comisión. La Unidad S.G./C/5 actúa a través del Grupo interservicios drogas que reúne a todos los servicios de la Comisión que se ocupan de actividades relacionadas con la lucha

⁴⁵ E.M.C.D.D.A., *op.cit.*, p.4.12.

⁴⁶ Sobre las direcciones generales: Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II, Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.9-12.

contra la droga. Representa a la Comisión en el Grupo de expertos encargados de la coordinación horizontal de las cuestiones relativas a la droga en el Consejo.

- La Task Force 'título VI del Tratado' (cooperación en Justicia y Asuntos Internos): la Unidad 2 'Cooperación policial y aduanera', incluye un sector 'Cooperación en el campo de las drogas' que trata todos las cuestiones aduaneras y policiales relativas a la droga bajo el título VI del T.U.E. El S.G./Task Force representa la Comisión en el Comité K.4. del Consejo⁴⁷. Por su parte, la Unidad 3 en su componente 'Cooperación judicial penal' se interesa entre otros temas por la 'criminalidad organizada internacional', sector que abarca el blanqueo de los productos de infracciones (incluso el blanqueo de los productos de la droga) y trata del fenómeno de las drogas a través de la criminalidad organizada.

* La Dirección General I - Relaciones exteriores, política comercial, relaciones con América del Norte, Oriente Lejano, Australia y Nueva Zelanda (Unidad 1 'Estados Unidos' y Unidad 2 'Australia, Nueva Zelanda, Canadá, N.A.F.T.A. y A.P.E.C.' de la Dirección B, y, Unidad 1 'Japón' y Unidad 2 'China, Corea, Hong-Kong, Macao y Taiwan' de la Dirección F): Coordinación de las relaciones bilaterales con aquellas dos regiones, incluyendo el tema de las drogas, y seguimiento del 'diálogo transatlántico' entre la Unión Europea y los Estados Unidos.

* La Dirección General I.A. - Relaciones exteriores: Europa y Nuevos Estados Independientes, Política Exterior y de Seguridad Común, Servicio externo: La Unidad 3 'Relaciones con las Naciones Unidas' de la Dirección A 'Relaciones políticas multilaterales' se encarga de la coordinación de las actividades P.E.S.C. de la Comisión en relación con la lucha contra la droga y participación en el Grupo de trabajo 'Droga' del Consejo P.E.S.C.. El Comité político, en el cual la Comisión está representada por su

⁴⁷ Cfr infra punto 4.

director político y el correspondiente europeo, controla la situación internacional en los campos cubiertos por la P.E.S.C. y contribuye a la elaboración de políticas mediante la comunicación de avisos al Consejo, los cuales pueden incluir aspectos P.E.S.C. de la política de lucha contra la droga de la Unión. Adicionalmente, tres Direcciones se encargan de las relaciones con los Estados terceros, incluyendo el diálogo político: la Unidad 5 'aspectos sectoriales' de la Dirección B 'Relaciones con los países de Europa Central' para la gestión del programa de asistencia PHARE para 11 países (Europa Central y Eslovenia) integrando todos los aspectos de lucha contra la droga; la Unidad 1 'Cuestiones horizontales' de la Dirección C 'Relaciones con los Nuevos Estados Independientes y Mongolia' para la gestión del programa de asistencia TACIS en lo relativo a la lucha antidroga; y la Dirección D 'Relaciones con otros países europeos' (Chipre, Malta, Turquía, Albania, Ex-Yugoslavia, etc).

* La Dirección General I.B. - Relaciones económicas exteriores Mediterráneo del Sur, Oriente medio y próximo, América Latina, Asia de Sur y del Sureste y Cooperación Norte-Sur: la Dirección D 'Cooperación Norte-Sur', Unidad 2 'Desarrollo sostenible y lucha contra la droga' tiene a su cargo la coordinación de las actividades externas de la Comisión en materia de droga; la coordinación de las actividades llevadas a cabo por los diferentes responsables geográficos (Unidades 2 'Machrek e Israel' y 3 'Magreb' de la Dirección A 'Mediterráneo del Sur y Oriente Medio y Próximo'; Dirección B 'América Latina' y Dirección C 'Asia del Sur y del Sureste'); la coordinación de las actividades internacionales relacionadas con la droga de la D.G.I.A., D.G.VIII y Task Force del S.G. en el marco del título VI del Tratado; la representación de la Comisión en el grupo informal de los 'Major Donors' del P.N.U.F.I.D., en la C.N.D. y en el Grupo de Dublín; la gestión de la línea presupuestaria B7-5080 de cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra la droga y la redacción del informe evaluatorio del uso del Sistema de

Preferencias Generalizadas con vistas a su eventual renovación⁴⁸.

* La Dirección General III - Industria: la Unidad 5 'Redes y sistemas europeos de telemática, programa de Intercambio de Datos entre las Administraciones (I.D.A.)' de la Dirección B 'Política reglamentaria y normalización, redes telemáticas' dirige el programa de telecomunicaciones I.D.A. sobre el intercambio de datos entre administraciones incluyendo proyectos relativos al centro de vigilancia y a la Red Europea de Información sobre las Drogas y Toxicomanías (R.E.I.T.O.X.). La Unidad 4 'Química, plástico, caucho' de la Dirección C 'Asuntos industriales I: Industrias de base' controla los precursores y productos químicos utilizados en la fabricación de las drogas en la Unión Europea y es responsable de la directiva del Consejo 92/109/CEE de lucha interna contra el desvío de precursores.

* La Dirección General V - Empleo, Relaciones industriales y Asuntos sociales: la Unidad 2 'Puesta en marcha de programas de acción orientados a las enfermedades', la Unidad 1 'Salud pública: análisis, coordinación, desarrollo y evaluación de políticas y programas' y la Unidad 3 'Promoción de la salud y vigilancia de las enfermedades' de la Dirección F 'Salud pública y seguridad del trabajo' se ocupan principalmente de la reducción de la demanda de estupefacientes y se encargan de la gestión del Programa de acción comunitaria en materia de prevención de la toxicomanía 1995-2000 (Documento COM(94)223).

* La Dirección General VIII - Desarrollo: la Unidad 2 'Desarrollo social y humano, mujeres y desarrollo' de la Dirección A 'Política de desarrollo' gestiona las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (A.C.P.) en materia de lucha contra la droga: formulación de la política y actividades de reducción de la demanda a nivel nacional y regional y gestión de los créditos del presupuesto B7-5080 atribuido a los países A.C.P.

⁴⁸ Cfr. respectivamente capítulo segundo, punto II.C. y capítulo tercero, punto III.

* La Dirección General XII - Ciencia, investigación y desarrollo: Dimensión 'droga' del cuarto programa-marco de investigación. La Unidad 4 'Investigación médica' de la Dirección E 'Acciones de Investigación y Desarrollo Tecnológico (R.D.T.): ciencias y tecnologías del ser humano' es responsable de la investigación médica en el seno de la R.D.T. y de los trabajos dedicados a la droga (Biomed 2). La Dirección H 'Acciones de R.D.T.: investigación socioeconómica finalizada (R.E.S.P.)' estudia los fenómenos de exclusión e integración sociales en Europa en el seno de la R.E.S.P. La Unidad 5 'Medidas y ensayos' de la Dirección C 'Acciones de R.D.T.: tecnologías industriales y de los materiales' se esfuerza en apreciar las necesidades de la sociedad en el marco del programa específico de R.D.T. en materia de medidas y ensayos. La Unidad 1 'Espacio Económico Europeo, Eureka, Organizaciones Internacionales' de la Dirección B 'Acciones de R.D.T.: cooperación con los países terceros y con las organizaciones internacionales' ha lanzado en 1992 una acción llamada C.O.S.T. (Cooperación europea en el campo de la investigación científica y técnica) sobre la evaluación de la lucha antidroga en Europa.

* La Dirección General XV - Mercado interior y servicios financieros: La Unidad 1 'Bancos y establecimientos financieros' de la Dirección C 'Instituciones financieras' concentra su acción en la lucha contra el blanqueo de dinero y es responsable de la directiva del Consejo sobre el blanqueo de dinero (91/308/C.E.E.) y de su puesta en marcha en los Estados miembros (un informe debe ser redactado al respecto al menos cada tres años). La Unidad 1 'Funcionamiento del mercado interior y análisis económica' de la Dirección A 'Asuntos generales y coordinación, libre circulación de las personas y fiscalidad directa' trata de los distintos aspectos de los servicios financieros en relación con el mercado interior.

* La Dirección General XXI - Aduanas y fiscalidad indirecta: La Unidad 2 'Prevención y represión del fraude' de la Dirección A 'Asuntos generales' se encarga de la cooperación administrativa

en la lucha contra el desvío de precursores (cooperación aduanera) para los aspectos de comercio exterior y gestiona el Reglamento sobre el control de precursores y productos químicos (3677/90), representa a la Comisión en los organismos internacionales especializados en el campo de los precursores, es responsable de la negociación de los acuerdos en este campo con los países terceros, gestiona los programas de formación e intercambio de funcionarios, y facilita estadísticas sobre las incautaciones de drogas.⁴⁹

También es preciso mencionar una creación comunitaria reciente: el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías (O.E.D.T.). El Observatorio es una agencia de derecho comunitario establecida en Lisboa y regulada por el Reglamento (C.E.E.) n°302/93 del Consejo del 8 de febrero de 1993⁵⁰. Su origen se remonta a la iniciativa de octubre 1989 del presidente francés y se desarrolló poco a poco en el seno del C.E.L.A.D. hasta llegar a su creación en 1993 y su instalación efectiva en 1994. Se volvió operacional en el transcurso del primer semestre de 1995. La Comisión Europea está representada en el Consejo de Administración.

⁴⁹ En esta D.G. se creó en 1994 el P.R.E.X.C.O. (control de las exportaciones de precursores), aplicación informática para simplificar los controles de las exportaciones hacia los países no comunitarios de sustancias químicas que pueden ser utilizadas como precursores. Esta base de datos contiene todas las informaciones útiles sobre los productos precursores. Se puso a disposición de las autoridades competentes (Aduanas, Policía, Salud pública) de los Estados miembros con el fin de permitir que se efectuaran ciertos controles sobre las exportaciones que, en función de la categoría del producto y del país de destino, pueden variar considerablemente. Creado en 1986 igualmente por la D.G.XXI, el S.C.E.N.T. (red de aplicación de los regímenes aduaneros) es un sistema de mensajería electrónica para facilitar el intercambio de informaciones entre los servicios de encuesta aduaneros de los Estados miembros, y más recientemente, entre los servicios encargados de la aplicación de la legislación comunitaria en materia de precursores (Salud pública, Policía, etc). El S.I.D. (Sistema de información aduanero) también comporta un sistema de mensajería (basado en el S.C.E.N.T.), el acceso a bases de datos sensibles y, cuando un marco jurídico habrá sido creado para tal efecto a la vez en un reglamento comunitario, por un reglamento comunitario en curso de finalización en el Consejo y por una convención -Título VI del T.U.E. firmada el 26 de julio de 1995 y en curso de ratificación, el acceso a una base de datos que contiene informaciones comunicadas por los Estados miembros o recogidas por la Comisión según sus propias fuentes. Las informaciones almacenadas y/o intercambiadas atañen pues a las infracciones constatadas o sospechadas relativas al campo aduanero, en el sentido amplio del término.

⁵⁰ Publicado en el D.O.C.E. n°L36 de 12.02.1993.

El objetivo principal de esta agencia de información comunitaria es facilitar a la Comunidad y a sus Estados miembros unas informaciones objetivas, fiables y comparables a nivel europeo sobre el fenómeno de las drogas y toxicomanías y sus consecuencias. Debe establecer un cuadro estadístico, documentario y técnico global del problema de la droga a los Estados miembros y a la Comunidad en el momento en que las autoridades lanzan medidas para luchar contra el fenómeno. Sus tareas se reparten en cuatro categorías: recolección y análisis de los datos, mejora de los métodos de comparación de los datos, difusión de los datos, cooperación con organizaciones y organismos europeos e internacionales y con países terceros. Sus prioridades son: la demanda y reducción de la demanda de drogas, las estrategias y políticas nacionales y comunitarias, la cooperación internacional y geopolítica de la oferta, la lucha contra el comercio de sustancias narcóticas, psicotrópicas y precursoras, las implicaciones del fenómeno de la droga para los países productores, consumidores y de tránsito, en los campos cubiertos por el tratado, por ejemplo el blanqueo de dinero.

Para llevar a cabo su misión, el Observatorio dispone de la red informatizada R.E.I.T.O.X. (Red Europea de Información sobre Drogas y Toxicomanías). Constituye la infraestructura de recolección e intercambio de informaciones y documentación. Esta red se apoya en un sistema informático propio que conecta las redes nacionales de información sobre drogas, centros especializados de los Estados miembros y sistemas de información de las organizaciones y organismos internacionales o europeos que cooperan con el O.E.D.T.⁵¹

⁵¹ Sobre el O.E.D.T.: *Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies, Présentation*. Documento repartido por el Observatorio durante la Conferencia comunitaria sobre drogas de 7-8 de diciembre 1995 en Bruselas.

3. La Política Exterior y de Seguridad Común

La Política Exterior y de Seguridad Común se ve definida en el Título V, artículo J del Tratado de la Unión Europea. El artículo J.9 permite acciones en los campos en los cuales los Estados miembros tienen un interés común. La Comisión debe estar plenamente asociada a tales acciones. El Consejo Europeo determina los campos. El Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 identificó la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas como objetivo específico de aplicación de la Política Exterior y de Seguridad Común, es decir, como uno de los "campos abiertos a una acción común frente a países y grupos de países particulares". En cuanto a los países del Magreb y de Oriente Medio, insiste sobre el hecho de examinar los aspectos de política exterior que tienen que ver con la lucha contra el terrorismo y el tráfico de droga.⁵²

Un Comité político fue creado por el artículo J.8.5 del Tratado de la Unión y está compuesto por los directores políticos. Está destinado a seguir la situación internacional en los campos cubiertos por la P.E.S.C. y a contribuir a la definición de las políticas, emitiendo informes a petición del Consejo o por iniciativa propia. Vigila igualmente la puesta en marcha de las políticas convenidas, sin perjuicio de las competencias de la presidencia del Consejo y de la Comisión. Dos formaciones abarcan la droga: por un lado, el grupo de trabajo sobre la droga, y, por otro, la fusión de los distintos grupos de trabajo geográficos independientes.⁵³

Los Estados miembros se reúnen con relativa frecuencia con la Comisión, en la formación de grupo de trabajo sobre la droga del

⁵² Commission européenne, Secrétariat général, Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, Drogues-Observatoire des drogues, *Aide-mémoire, structures drogues*, par M. BOGAERTS, Bruselas, 06.06.1995, p.7.

⁵³ Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II, Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.13.

Comité político ('CODRO'). Abordan los temas de su competencia externa donde aparece el elemento droga (seguimiento de la Agenda transatlántica, Conferencia con el Mediterráneo, Relaciones nacientes con Asia, Conferencia de Madrid en sus aspectos América Latina y Caribe) así como temas de índole puntual (precursores químicos, situación de las drogas en países concretos, o lucha internacional contra la droga).

4. La Justicia y los Asuntos de Interior

La cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior está regida por las disposiciones del Título VI del Tratado de la Unión Europea. Se dan a la Unión Europea nuevas competencias que hasta el momento permanecían en la esfera de la soberanía nacional. Cuatro campos se presentan como de ámbitos de interés común para los Estados miembros: la lucha contra la toxicomanía, la cooperación judicial en los asuntos criminales, la cooperación aduanera y policial con el fin de prevenir y combatir el terrorismo, el tráfico de droga ilícita y otras formas graves de criminalidad internacional.

Tras su creación por el T.U.E., el Consejo Justicia y Asuntos de Interior tuvo su primera reunión los días 29 y 30 de noviembre de 1993. Mediante el 'Programa de trabajo prioritario para 1994 y estructuras a instaurar en el campo Justicia y Asuntos de Interior', los ministros definieron las tareas y estructuras de trabajo a poner en marcha para lograr la creación de un espacio común desde el punto de vista de la libertad de circulación de las personas y la protección contra las distintas amenazas.

Un 'Plan de acción en materia de droga, Europol y blanqueo de capitales' establecido, entre otras tareas, por este mismo Consejo de Justicia y Asuntos de Interior fue adoptado por el Consejo de Bruselas del 10 y 11 de diciembre de 1993. Este documento relativo a la cooperación policial y aduanera se centra en proporcionar orientaciones con vistas a la adopción futura de medidas eficaces. Se refiere a la transposición y puesta en

marcha de las directivas comunitarias, la definición de las responsabilidades de los servicios policiales y aduaneros así como su coordinación, la puesta en marcha de estrategias conjuntas de trabajo e intercambio, etc.⁵⁴

A raíz de la recomposición general, se definió el papel del Comité K.4, así llamado en referencia al artículo K.4 del Título VI del Tratado. Compuesto por altos funcionarios, es un comité de coordinación que permite avanzar en la elaboración de las metas del tercer pilar. Bajo este comité y para cubrir todas sus materias de competencia, se encuentran tres grupos directores:

- asilo e inmigración;
- cooperación policial, aduanera y lucha contra la droga;
- cooperación judicial.

Cada grupo director tiene, a su vez, varios grupos de trabajo. El segundo grupo director comporta cinco subgrupos: terrorismo; cooperación policial (operativa y técnica); droga y criminalidad organizada; cooperación aduanera; grupo *ad hoc* Europol.⁵⁵

Europol, igualmente previsto por el Tratado de la Unión Europea, es la Oficina Europea de Policía, con sede en La Haya. Su objetivo es mejorar, a través del intercambio de informaciones sensibles y su análisis, la eficacia de los servicios de policía competentes, con vistas a la prevención y a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de criminalidad internacional.

La Unidad de Drogas de Europol (U.D.E.) es el precursor de la Oficina Europea de Policía Europol. Es una emanación directa de

⁵⁴ Conseil de l'Union européenne, *Rapport du Conseil Justice et Affaires intérieures* (29-30.11.1993) au Conseil européen (10-11.12.1993), Doc. 10655/93 JAI 11, Bruselas, 2 de diciembre de 1993; Conseil de l'Union européenne, *Programme de travail prioritaire pour 1994 et structures à instaurer dans le domaine "Justice et Affaires intérieures"*, Doc. 10684/93 JAI 12, Bruselas, 2 de diciembre de 1993.

⁵⁵ Commission européenne, Secrétariat Général, *Coordination II, Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.13. Ver cuadro recapitulativo p.341.

la cooperación intergubernamental de T.R.E.V.I. y en un principio trabajaba en el marco del Acuerdo Ministerial del 2 de junio de 1993 firmado en Copenhague. Esta unidad funciona como equipo no operativo compuesto de una red de agentes nacionales de enlace y de analistas, encargados del intercambio y del análisis de información y datos, siempre que afecten a dos o más Estados miembros, referidos al tráfico ilícito de drogas, las organizaciones criminales y las actividades de blanqueo de dinero relativas a dicho tráfico.⁵⁶

El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 9 y 10 de marzo de 1995 adoptó una Acción Común relativa a esta Unidad de Drogas de Europol⁵⁷. Decide sobre las normas que se aplicarán a la Unidad y reemplaza el Acuerdo ministerial de 1993. Reafirma el método de funcionamiento y extiende sus campos de trabajo para integrar el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de materias radiactivas y nucleares, la delincuencia que constituyen las organizaciones de inmigración clandestina y el tráfico ilícito de vehículos, así como las organizaciones delictivas implicadas y a las actividades de blanqueo relacionadas con dichas actividades. El objetivo de la Unidad es ayudar a la policía y a los demás servicios competentes en este ámbito a luchar con más eficacia, dentro de los Estados miembros y entre éstos, contra las actividades delictivas antes contempladas.

Una base de datos relativos a las formas de criminalidad que entraran en el campo de actividades de Europol, llamada base de datos Europol, tiene que constituirse a partir de la alimentación por las unidades nacionales y vía sus agentes de enlace, así como por otras fuentes a las cuales Europol negociara el acceso.⁵⁸

⁵⁶ *Ibid.*, p.21.

⁵⁷ Acción común de 10 de marzo de 1995 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la Unidad de Drogas de Europol (95/73/JAI), en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n°L62, 20.03.1995, p.1-3.

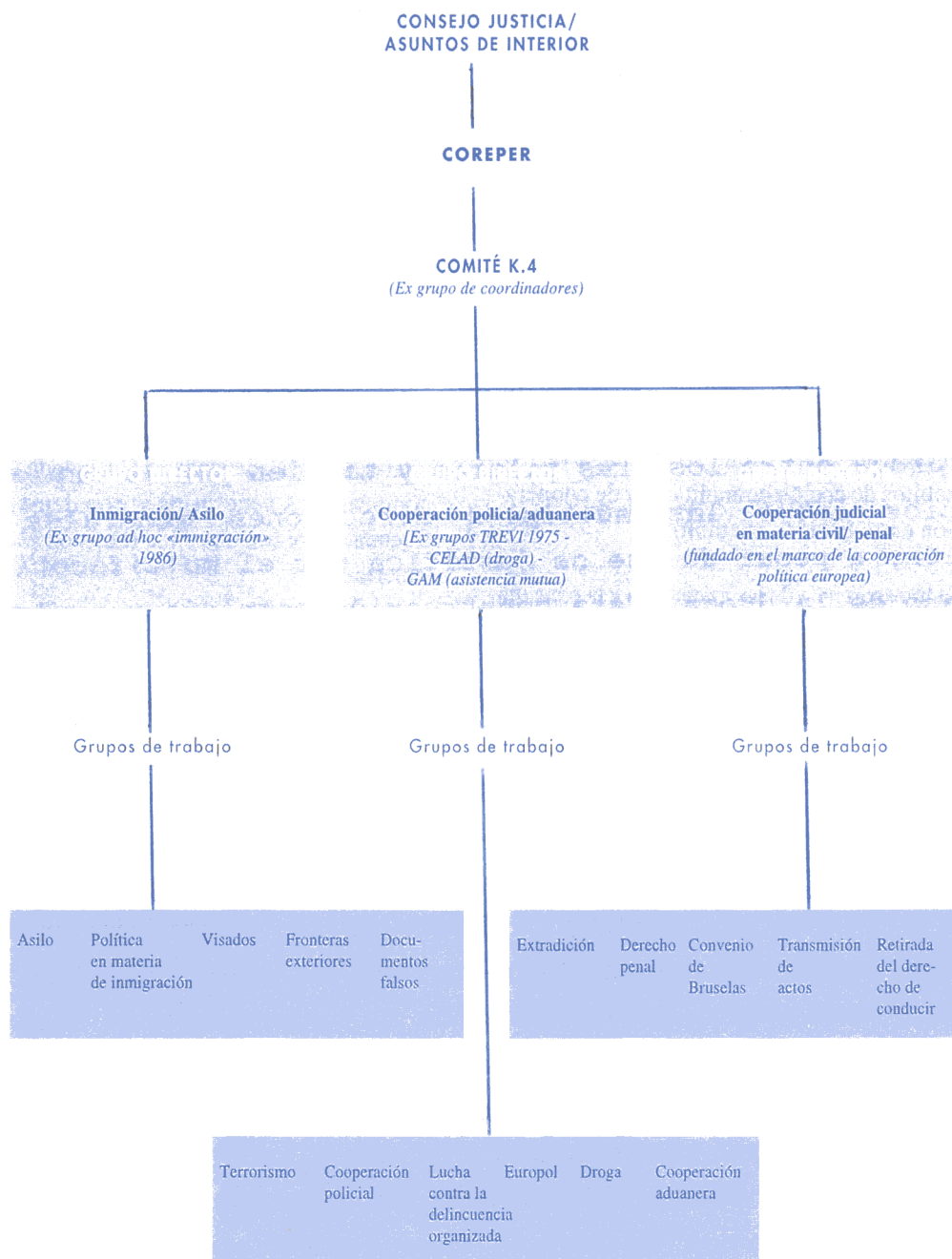
⁵⁸ Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II, Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la*

La inquietud por la cuestión de la seguridad interior en Europa ha tomado proporciones importantes. Grupos informales de cooperación y estructuras más oficiales responden a la preocupación de replicar de manera institucional y común a la amenaza terrorista y el desarrollo de la criminalidad transfronteriza. Los aspectos de lucha contra el terrorismo, la droga, la criminalidad, la inmigración clandestina, son otras amenazas a la seguridad del Estado y la democracia, lo que explica la aparición de grupos variados de orientación policial (T.R.E.V.I., Schengen, y Europol en Europa e Interpol a nivel internacional). Los diferentes aspectos, tales como el narcoterrorismo, la financiación de actividades terroristas por las organizaciones delictivas relacionadas con el narcotráfico, el paralelismo entre droga e inmigración clandestina, las ventas de armas ligadas a los beneficios de la droga, tienen vínculos entre sí. Dicho campo de seguridad interior no ha sido comunitarizado por el proceso de Maastricht. Queda ligado a las decisiones intergubernamentales, que, es verdad, han sido fortalecidas puesto que desde el T.U.E. entran en el ámbito de la J.A.I.⁵⁹

drogue, Aide-Mémoire, Bruselas, 01.07.1996, p.40.

⁵⁹ BIGO D., *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Ed.Complexe, París, 1992, p.17-32.

Estructuras de trabajo en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior



Fuente: Comisión Europea, *Conferencia Intergubernamental 1996. Informe de la Comisión para el grupo de reflexión*, Luxemburgo, 1995, p.54.

Balance

Los servicios comunitarios relacionados, de una forma u otra, con la droga, se reúnen regularmente para coordinar sus puntos de vista y mejorar un sistema que adolece de coherencia. En el seno de la Comisión, el grupo interservicios 'droga' constituye una agrupación de coordinación, que reúne a todos los servicios de la Comisión que se ocupan de los distintos aspectos relacionados con las drogas. Debido a la cercanía de los temas abordados en los dos pilares intergubernamentales, debería instaurarse una coordinación entre el segundo y el tercer pilar de manera continua, para paliar su actual ausencia formal. Se puede lamentar la complicación generada por el reparto de la cuestión de la droga entre los tres pilares y también por la explosión de servicios entre las múltiples direcciones generales de la Comisión, a pesar de que se justifica por el multifacetismo del fenómeno de la droga. Esta construcción compleja y explotada es el propio reflejo del Tratado de la Unión Europea, así como de la voluntad de los Estados miembros de no deshacerse con el mismo grado de sus políticas y competencias nacionales. De hecho, tanto la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior como la Política Exterior y de Seguridad Común son dos campos que siguen siendo reivindicados por los Estados miembros a título soberano y que no quieren delegar a la instancia común. No obstante, cada vez se le proporciona mayores competencias al eslabón comunitario. Esta situación ha engendrado un sistema que necesita para funcionar muchos agentes coordinadores y genera una evidente pérdida de tiempo y energías. Se puede echar de menos un órgano con papel centralizador y coordinador. Obviamente esta repartición muy estructurada permite abordar cada faceta del problema de la droga de manera apropiada y competente. Además, con la nueva base formal, las competencias gestionadas a nivel comunitario se han ampliado y los temas que se gestionan a nivel intergubernamental se han vuelto más numerosos.

C. OTRAS ESTRUCTURAS EUROPEAS

Puesto que no se justificaba abrir un nuevo capítulo sobre las estructuras europeas no exclusivamente o completamente comunitarias, se ha incluido como último punto de esta parte. A pesar de que son entidades que no pertenecen a la Unión Europea, es importante mencionarlas porque abarcan un aspecto de lucha contra la droga en Europa. Tanto el Consejo de Europa como el Acuerdo de Schengen, aunque a niveles muy diferentes, actúan a escala europea: el Consejo de Europa abarca un área más amplia que la Europa de los Quince y el Acuerdo de Schengen, por su parte, reúne solamente unos determinados países de la Unión Europea.

1. El Consejo de Europa

Dos grupos que todavía se mantienen activos fueron creados en el foro europeo más amplio que representa el Consejo de Europa⁶⁰.

El Grupo Pompidou fue creado en 1971 por el Presidente francés Georges Pompidou alrededor del Consejo de Europa. Depende formalmente de esta instancia desde la 'Resolución 80/2 de 27 de marzo de 1980 del Comité de Ministros del Consejo de Europa que instituye un Grupo de cooperación en materia de lucha contra el abuso y el tráfico ilícito de estupefacientes (Grupo Pompidou)'.⁶¹ Frente al creciente problema de las drogas, se planteó como foro de discusión y acción concertada en Europa occidental. Pretende examinar desde un punto de vista multidisciplinar (tanto sanitario como represivo) los problemas del abuso y tráfico de estupefacientes. Existen numerosos

⁶⁰ El Consejo de Europa es una organización interestatal de vocación regional en actividad desde 1949. Agrupa en la actualidad a cerca de cuarenta países principalmente de Europa Occidental y Oriental y su sede está en Estrasburgo (Francia). Su meta es de defender los Derechos Humanos y la democracia parlamentaria y augurar la primacía del derecho. HERAIL J.L. y RAMAEL P., *Blanchiment d'argent et crime organisé. La dimension juridique*, Colección 'Criminalité internationale', P.U.F., París, nov.1996, p.25.

⁶¹ Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II, Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.40.

subgrupos que trabajan sobre temas determinados (aeropuertos, precursores, blanqueo de dinero, etc.). Los miembros son los Quince Estados de la Unión Europea, Suiza, Noruega, Turquía, Malta, Chipre, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, San Marino, Liechtenstein, Eslovenia y la Comisión Europea. Se reúne a nivel ministerial cada tres años. Un corresponsal permanente es nombrado por cada Estado miembro y por la Comisión. Los corresponsales permanentes se reúnen dos veces al año. La sede se encuentra en Estrasburgo.⁶²

El *Comité Europeo para los Problemas Criminales* (C.E.P.C.) fue creado en 1957 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y depende de éste. Se trata de un comité de expertos compuestos por altos funcionarios de las instancias nacionales competentes (Ministerio de Justicia, Administración penitenciaria, etc.). Su objetivo es la cooperación y armonización en el ámbito de la política global de represión de la criminalidad. Una sesión plenaria anual tiene lugar en el mes de junio. La sede radica en Estrasburgo. La Comisión Europea no juega ningún papel.⁶³

Además de estos dos órganos, el Consejo de Europa ha elaborado en su seno una serie de *textos relativos a los estupefacientes y principalmente al blanqueo de dinero*. Estos textos son en su mayoría recomendaciones cuya obligatoriedad es nula.

- la Recomendación 10 de 27 de junio de 1980 relativa a las medidas contra la transferencia y la puesta a cubierto de capitales de origen criminal;

- la Recomendación 1085 de 4 de octubre de 1988 de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa relativa a la lucha contra la droga;

- la Recomendación 1141 de 31 de enero de 1991 de la Asamblea

⁶² *Ibíd.*, p.21.

⁶³ *Ibíd.*, p.22.

parlamentaria del Consejo de Europa relativa al abuso y al tráfico ilícito de droga y a la cuestión de su legislación;

- la Recomendación 1169 de 25 de septiembre de 1991 de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa relativa a la educación para la salud y el abuso de droga en los Estados miembros del Consejo de Europa y de la Comunidad Económica Europea;

- la Recomendación 1262 de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa relativa al tráfico de estupefacientes, la criminalidad relacionada con los estupefacientes y el blanqueo de dinero, firmada el 15 de marzo de 1995.

A pesar de su carácter igualmente poco obligatorio, ha cobrado más impacto la 'Convención del Consejo de Europa relativa al blanqueo, la detección, la incautación y la confiscación de los productos del delito', firmada el 8 de noviembre de 1990 en Estrasburgo por los Estados miembros del Consejo de Europa y vigente desde el 1º de septiembre de 1993.⁶⁴

En febrero de 1995, Colombia señaló su interés en acceder a dicha convención. Este país latinoamericano ha sometido su demanda a la Unión Europea y a sus Estados miembros para conseguir que la apoyen. Dos tomas de posición han emergido del concierto europeo frente a la petición colombiana:

- Colombia debería primero aceptar las disposiciones que tendrá que respetar en caso de que firme el Convenio (art.6); es pues necesario que adapte su legislación interna antes de su eventual adhesión y para que la Unión Europea apoye su solicitud (opinión de Grecia);

- Con su manifestación de interés y la adopción en 1995 una ley anti-corrupción, Colombia ha indicado su buena voluntad; acceder a su petición sería un gesto político alentador por parte de los europeos. La adaptación legislativa interna puede ser posterior

⁶⁴ *Ibíd.*, p.39. Texto reproducido en su versión francesa en el anexo n09.

a la adhesión y además el alineamiento de la legislación doméstica con la Convención no es una precondition para la acceso - de todos modos tan solo cuatro de los países firmantes ya la han ratificado- (opinion de España, Alemania, Italia y la Comision).

A fin de cuentas, la posicion de principio de los Estados miembros de la Union Europea y de la propia Comision es favorable: estan de acuerdo en apoyar a Colombia en su voluntad de adherirse al Convenio de Estrasburgo sobre el blanqueo de dinero, en la medida en que facilite un calendario de las etapas que va a seguir para adaptar su legislacion y tomar medidas eficaces.⁶⁵

2. El Acuerdo de Schengen⁶⁶

El objetivo del Acuerdo de Schengen, firmado el 14 de junio de 1985, es instaurar la libre circulacion de personas entre Estados miembros del Acuerdo. Quiere alcanzar la supresion gradual de los controles a las fronteras comunes. Los cinco miembros fundadores son Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos. Ulteriormente cuatro países han complementado esta lista: Italia en 1990, España y Portugal en 1991 y Grecia en 1992. A principios de 1995, el acta de adhesion de Austria estaba en proceso de ser firmada y el principio de la adhesion de Dinamarca era aceptado.

La Convencion de Aplicacion del Acuerdo de Schengen, que establece el principio de la supresion de los controles a las personas en las fronteras interiores y que comporta todas las medidas de acompanamiento esenciales a este efecto, fue firmada el 19 de junio de 1990 y se hizo operativa el 26 de marzo de

⁶⁵ Reunion P.E.S.C., 16.01.1996, Bruselas.

⁶⁶ Folleto Schengen 26/3/1995: *Un vent de liberté souffle sur l'Europe*, Ministère belge des Affaires étrangères - Service des Accords de Schengen, 1995; Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II, Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.20.

1995.

Los controles de personas van a ser gradualmente suprimidos en todas las fronteras situadas en el interior de la zona Schengen. Esta medida se aplica a todos los nacionales de la Unión Europea así como a los no Europeos que viajan dentro de la zona Schengen. En las fronteras exteriores de la zona se verificará si se dispone de los documentos necesarios para entrar. Varias medidas prevén rechazar el acceso de las personas consideradas como peligrosas para el orden público, la seguridad nacional y las relaciones internacionales de uno de los Estados miembros.

Si todo el mundo puede circular libremente dentro de la zona, hay que evitar que los autores de delitos en un Estado puedan instalarse tranquilamente en un país vecino para evitar las persecuciones judiciales. Existen dos tipos de disposiciones al respecto: las primeras fortalecen la colaboración policial mediante el intercambio de informaciones, una cierta extensión del derecho de seguimiento de la pista y de persecución en otro Estado y varias mejoras de las herramientas de comunicación; las segundas fortalecen la colaboración judicial en el marco de la comunicación de informaciones y de procedimientos de extradición. Además, se prevén medidas específicas para luchar contra el tráfico de armas y estupefacientes.

El Sistema de Información Schengen (S.I.S.) es una base de datos informáticos compuesta por varios ficheros facilitados y puestos al día permanentemente por cada miembro de la Convención de Schengen. Además de datos de identidad, el S.I.S. contiene indicaciones sobre nacionales de países terceros no admisibles, así como informaciones de naturaleza policial o judicial: el delito cometido, la razón de la búsqueda, la posesión de armas, etc. Sólo pueden ser integradas ciertas categorías de personas (las que son objeto de un orden de detención, de medidas de extradición o expulsión, de persecuciones judiciales y también los desaparecidos). Por otra parte, el S.I.S. también contiene informaciones sobre ciertos objetos (coches, tarjetas de

identidad y armas) robadas o perdidas. El S.I.S. es un instrumento sin poder propio, cuyo objetivo es acelerar la comunicación de informaciones a través de toda la zona 'Schengen' durante el control en las fronteras exteriores o en el marco de persecuciones y búsquedas.

Las comisiones nacionales SIRENE (Suplemento de información requerido en las entradas nacionales) son las únicas instancias de coordinación y de control de las descripciones, datos e informaciones del S.I.S. Únicamente las autoridades competentes pueden consultarlo y aun así en ciertas circunstancias limitadas por la Convención.

II. LAS POLÍTICAS Y LOS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA DROGA

Se acaban de pasar por el tamiz las estructuras que rigen la organización de la lucha europea contra la droga. Para completar este panorama, es imprescindible considerar las políticas que fueron imaginadas en el seno de la Comunidad Europea y luego la Unión Europea, así como los instrumentos elaborados para hacer efectivos los planteamientos teóricos.

A. EL PRIMER PROGRAMA EUROPEO DE LUCHA CONTRA LA DROGA⁶⁷

Desde su entrada en función, el Comité Europeo de Lucha Antidroga (C.E.L.A.D.) emprendió la elaboración del primer 'Plan europeo de lucha contra la droga'. Dicho plan, que vio la luz en 1990, tiene un enfoque deliberadamente global. Se articula en torno a cinco puntos que van a constituir, desde entonces, la referencia obligada de la Comunidad y sus Estados miembros:

- coordinación de la política antidroga de los Estados miembros,
- creación de un Observatorio europeo del fenómeno de la droga,
- acciones con vistas a la reducción de la demanda de drogas,
- medidas para la represión del tráfico ilícito,
- participación de la Comunidad en acciones internacionales.

El Consejo Europeo de Roma, los días 13 y 14 de diciembre de 1990, aceptó este punto de vista aprobando el primer Programa europeo de lucha contra la droga, lo que lo convirtió en el marco conceptual y operacional de la acción de los Estados miembros y de la Comunidad.

⁶⁷ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999)*, COM(94)234 final, Bruselas, 23.06.1994: Anexo nº1 Les acquis de la Communauté et des Etats membres, p.38-39.

En cuanto al fondo, los temas y puntos fuertes del primer Plan pueden resumirse de la siguiente forma:

a) aspectos horizontales: institución de mecanismos eficaces de coordinación sobre las drogas en los Estados miembros, creación de un 'Observatorio europeo de las drogas' cuyas funciones se refieren no sólo a los aspectos sociales y sanitarios, sino también a otros aspectos de la droga como tráfico y represión;

b) reducción de la demanda:

- acciones recomendadas a los Estados miembros en los campos prioritarios siguientes: prevención mediante la información y educación, tratamiento sociosanitario, inserción social y profesional de los toxicómanos, toxicomanía y SIDA, estadísticas y epidemiología, formación de personal cualificado, organizaciones no gubernamentales;

- acciones comunitarias: aplicación de las conclusiones y resoluciones del Consejo y de los Ministros de Salud, información y educación sanitaria (en las escuelas particularmente), estadísticas y epidemiología, prescripciones médicas y suministro de estupefacientes para fines terapéuticos;

c) represión del tráfico: fortalecimiento de los controles antidroga en las fronteras exteriores, cooperación y vigilancia en el interior de las fronteras comunitarias, lucha contra el desvío de precursores y otros productos químicos esenciales, medidas contra el reciclaje de productos del tráfico ilícito, fortalecimiento de los sistemas judiciales y jurídicos, informaciones estadísticas;

d) acción internacional: puesta en marcha de los convenios y el Programa Mundial de Acción de las Naciones Unidas, cooperación con los principales países de producción y de tránsito, cooperación con otros países consumidores.

En el marco de este primer Plan, se va a desarrollar un verdadero acervo en materia de lucha contra las drogas, a pesar de la

ausencia de una competencia comunitaria clara en el Tratado de Roma revisado por el Acta Única Europea.

En un anterior párrafo reservado al C.E.L.A.D., se hizo hincapié brevemente en las dos debilidades del Programa, a saber su falta de visión a largo plazo y de autoridad obligatoria, elementos que le restaron buena parte de su eficacia y amplitud.

B. EL PLAN DE ACCIÓN EN MATERIA DE LUCHA ANTIDROGA 1995-1999⁶⁸

Mediante la 'Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo respecto a un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999)', del 23 de junio de 1994, se elabora un nuevo programa para enfrentarse al problema. Fue aprobado por el Consejo Europeo de Cannes en junio de 1995. Paralelamente se redactó también un documento centrado en el aspecto de la salud pública⁶⁹.

La necesidad de cooperar a nivel de la Unión fue reconocida desde hace mucho tiempo. El lugar importante que ocupa la droga desde hace numerosos años en el orden del día político europeo es una prueba de ello. La adopción del primer Plan europeo de lucha contra la droga por el Consejo Europeo de Roma, en 1990 y la adopción ulterior de una versión revisada y puesta al día del mismo por el Consejo Europeo de Edimburgo, en 1992, es otra prueba. Se han logrado importantes resultados a nivel comunitario y mediante la cooperación intergubernamental por acciones que permiten traducir los elementos claves de esos planes en medidas portadoras de cooperación efectiva.

⁶⁸ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un Plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999)*, Documento COM(94)234 final, Bruselas, 23.06.1994; Base de datos RAPID, 08.06.1994.

⁶⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Communication de la Commission, Action communautaire dans le domaine de la toxicomanie. Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption d'un programme d'action communautaire pour la prévention de la toxicomanie conformément au cadre de l'action dans le domaine de la santé publique (1995-2000)*, COM(94) 223 final, Bruselas, 21.06.1994.

El nuevo plan se afirma como una reacción coordinada por parte de la Comunidad y de sus Estados miembros frente a la amenaza creciente que constituyen tanto la toxicomanía como el tráfico de estupefacientes. No sólo se trata de un marco para la acción futura de la Unión en la lucha contra la droga, sino también de un plan de acción integrado.

El Tratado de la Unión Europea aporta a la lucha contra la droga un marco nuevo que fortalece considerablemente los poderes de la Comunidad y mejora la cooperación entre los Estados miembros. Ofrece nuevas posibilidades de consolidación del acervo comunitario y favorece el desarrollo de estrategias a escala europea. La Comisión quiere conseguir una explotación máxima de esta nueva base jurídica de la acción, con el fin de promover el nivel más alto de cooperación y coordinación y atacar el problema de la manera más completa y eficaz.

Las medidas propuestas están concebidas para consolidar el acervo comunitario en los campos interesados y sacar provecho de las nuevas posibilidades que ofrece el Tratado de la Unión Europea en los campos de salud pública (art. 129), la Política Exterior y de Seguridad Común (Título V) y cooperación en los campos de Justicia y Asuntos de Interior (Título VI). La droga se convierte en una prioridad de la Política Exterior y de Seguridad Común. Visto el impacto considerable del problema de la droga sobre la evolución política y socioeconómica de los países en vías de desarrollo, las entrevistas políticas con los países terceros insistirán más en la lucha contra la droga.

El plan de acción 1995-1999 es una respuesta global e integrada al fenómeno de la droga, así como una manera de asegurar la coherencia de las acciones realizadas a cada nivel y la coordinación a escala nacional y de la Unión. Cubre los tres elementos claves propios de todo enfoque global en materia de drogas, es decir:

- la acción relativa a la prevención de la drogodependencia,
- la acción relativa a la lucha contra el tráfico de drogas,

- la acción internacional.

1. Acción relativa a la reducción de la demanda

El artículo 129 del Tratado de la Unión Europea facilita un nuevo marco de acción en los aspectos sanitarios del problema de las drogas. La Comisión identificó la toxicomanía como un campo prioritario de acciones comunitarias en materia de Salud pública, en su comunicación de noviembre de 1993 relativa al marco de acción en el campo de la Salud pública (COM(93)559).

La Comisión transmite al Consejo y al Parlamento una nueva comunicación y una propuesta de decisión relativa a un primer programa de acciones comunitarias en materia de toxicomanía. Esta propuesta constituye a la vez un elemento del plan de acción global en materia de lucha contra la droga y una concreción de la comunicación de la Comisión de noviembre de 1993.

El 'Plan de acción' comprende los elementos principales del programa planeado:

- incitar y facilitar las actividades que afectan a los grupos de alto riesgo en situaciones particulares,
- promover la identificación, desarrollo, ensayo y utilización de las mejores prácticas para asegurar la diseminación de la información y facilitar consejos a los grupos a los que se dirige,
- promover iniciativas en el campo de la educación y formación con el fin de desarrollar las estrategias de prevención en materia de drogas,
- apoyar los trabajos relativos a la detección precoz y a los consejos a facilitar a los drogadictos,
- promover la rehabilitación y la reintegración social de los toxicómanos.

2. Acción relativa a la reducción del tráfico ilícito de drogas

La lucha contra el tráfico ilícito de drogas necesita una acción iniciada a la vez a escala comunitaria y en el contexto de las disposiciones del Título VI del T.U.E. sobre la cooperación en los campos de Justicia y Asuntos de Interior.

Las acciones realizadas en el marco comunitario en materia de lucha contra el desvío de los precursores y sustancias sintéticas han permitido obtener resultados importantes gracias a la puesta en marcha de los instrumentos legislativos necesarios. También es el caso en materia de blanqueo de capitales, en la que se adoptó una directiva dirigida a la prevención de la utilización del sistema financiero para blanquear capitales ilícitos.

A nivel comunitario, las acciones en materia de precursores y blanqueo de dinero se realizarán mediante elementos tales como:

- la puesta en práctica de los instrumentos legislativos vigentes gracias al desarrollo de redes de correo electrónico para acelerar el intercambio de informaciones y a la formación de personal;
- la promoción de la cooperación con los países terceros, tomando como modelo los instrumentos legislativos comunitarios y otros acuerdos internacionales pertinentes: negociación de acuerdos específicos con los países más sensibles, participación en las iniciativas internacionales pertinentes, asistencia técnica relativa al desarrollo de legislaciones y estructuras administrativas en los países terceros, intercambio de informaciones, etc;

En cuanto a la evaluación de la puesta en práctica de dichas medidas, el título VI del T.U.E. crea igualmente nuevas posibilidades de acción a escala de la Unión en los campos tradicionales de la cooperación intergubernamental. Contiene una obligación institucional de cooperación en materia policial, aduanera y judicial, que son cuestiones de interés común para los Estados miembros de la Unión y para las cuales mantienen un poder

exclusivo de iniciativa. Crea la posibilidad de desarrollar nuevas líneas de acción designando como campo de interés común la lucha contra la toxicomanía, en la medida en que esté cubierta por otras disposiciones del Título VI o por otros instrumentos comunitarios.

La Comunicación subraya la importancia, para los Estados miembros, de recurrir a tales posibilidades y poner en marcha el 'Plan de acción en materia de drogas, Europol y blanqueo de capitales' y el 'Programa de trabajo prioritario para 1994' adoptados por el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores en noviembre de 1993.

Las medidas incluyen:

- la puesta en marcha del acuerdo ministerial sobre la Unidad Drogas de Europol y conclusión de los trabajos sobre la redacción de la Convención relativa al establecimiento de Europol,
- el desarrollo de una estrategia de lucha contra el tráfico de drogas, que incluye el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores de la Comunidad,
- la puesta en marcha de medidas destinadas a promover la cooperación policial.

Más allá de estos programas, la Comunicación sugiere que deberían definirse otras medidas con el fin de poner en marcha las prioridades identificadas anteriormente por el Consejo Europeo.

La Comisión comparte con los Estados miembros el poder de iniciativa respecto al artículo K.1.4., orientado a las medidas destinadas a luchar contra la toxicomanía, fuera de las cubiertas por otros aspectos del Título VI o por competencias comunitarias. La Comunicación incluye, por tanto, un cierto número de sugerencias sobre la manera en que se podría poner en práctica la disposición, en complemento de las otras actividades realizadas. Estas sugerencias se refieren en particular a los aspectos de:

- intercambios multidisciplinarios entre actores y organizaciones

- profesionales, responsables de la reducción de la demanda y oferta de droga,
- creación de un foro europeo de intercambios y de cooperación entre varias ciudades,
 - cooperación en el campo de la relación entre drogas y criminalidad.

3. Acción a nivel internacional

La Unión Europea debe complementar su plan de acción de lucha contra la droga con un aspecto externo. Esto implica que se debe recurrir a los instrumentos comunitarios así como a las nuevas posibilidades en materia de Política Exterior y de Seguridad Común vigentes desde la existencia del Tratado de la Unión Europea.

El fortalecimiento de la acción comunitaria se apoyará en el acervo comunitario que se expresa en términos de participación de la comunidad a los esfuerzos llevados, a escala internacional, para luchar contra la droga, así como por la utilización de los instrumentos comunitarios apropiados.

La acción de la Comunidad se referirá entonces a los campos siguientes:

- Respecto de la cooperación multilateral: continuación de la participación en el límite de las competencias comunitarias en los esfuerzos internacionales para enfrentarse al problema de la droga: participación en el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas, en el Grupo Pompidou del Consejo de Europa, etc;
- Respecto de la cooperación bilateral: fortalecimiento de las estrategias nacionales y regionales de lucha contra la droga en cooperación con ciertos países y regiones que presentan un riesgo particular debido a su proximidad con la Unión (Mediterráneo, Oriente Próximo, Europa Central); puesta en marcha de los

sistemas de información sobre el fenómeno de las drogas; puesta en práctica del dispositivo institucional, legal y administrativo para la prevención y represión de la producción y/o tráfico ilícito, el desvío de precursores y el blanqueo de narcodivisas, y para el control de las actividades lícitas en materia de droga; reducción de la producción mediante políticas que favorezcan el desarrollo de actividades económicas alternativas duraderas y productivas en las zonas de producción ilícita y en las zonas de pobreza y marginalización que inducen a la demanda; mantenimiento del Sistema de Preferencias Generalizadas andino y centroamericano;

- Desarrollo de la cooperación mediante la inclusión de cláusulas sobre la lucha contra la droga en los acuerdos de la Comunidad con los países terceros, no sólo para fundamentar la cooperación sino también para desarrollar el diálogo político;

- Inclusión de la cooperación en materia de lucha contra la droga dentro de los temas prioritarios en términos de políticas comercial y de desarrollo: mediante el recurso a las posibilidades creadas por instrumentos tales como el Sistema de Preferencias, la Convención de Lomé, los programas PHARE y TACIS y la línea presupuestaria B7-5080 de lucha externa contra la droga.

La Política Exterior y de Seguridad Común ofrece una nueva dimensión que permite añadir todo el peso de las relaciones políticas y diplomáticas de la Unión a los mecanismos comerciales y de cooperación al desarrollo ya vigentes. El Consejo Europeo identificó la lucha contra el tráfico ilícito de drogas como un campo apropiado de acción común en el marco de la P.E.S.C., y retuvo el Magreb y el Oriente Medio como región prioritaria.

La comunicación sugiere, por consiguiente, que la acción en el campo de la P.E.S.C. pueda tomar la forma de posiciones comunes destinadas a asegurar una cooperación reforzada en el seno de los organismos internacionales en campos no cubiertos por la

competencia comunitaria, y acciones comunes destinadas a apoyar los esfuerzos comunitarios relativos al fortalecimiento de la capacidad de los países terceros a comprometerse plenamente en la lucha contra la droga.

Además de estos tres elementos, la Comunicación subraya la importancia de mantener y mejorar la coordinación, a nivel de los Estados miembros y al de la Unión, tanto a nivel institucional como en relación con ciertos tipos de acciones comunes en varios sectores. Se destacan tres temas prioritarios:

- en cuanto a la coordinación en el interior y entre los Estados miembros, los coordinadores nacionales y el COREPER tendrán un papel importante;
- se capacitará al O.E.D.T. para contribuir al proceso de decisión política debido al papel importante que tendrá que desempeñar en materia de información y análisis, en vínculo estrecho con su red asociada de centros nacionales R.E.I.T.O.X.;
- aspectos multidisciplinarios como la información, investigación y formación están considerados como temas prioritarios, con lo que se examinan las posibilidades de mejorar la coherencia de su puesta en práctica.

En conclusión, la Comisión estima que el 'Plan de acción de la Unión en materia de lucha contra la droga', presentado en la Comunicación (94)234 final, facilita el marco de la acción futura de la Unión en el campo de la droga hasta 1999. Este marco pretende utilizar de la mejor manera posible las nuevas oportunidades creadas por la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. También quiere definir la estrategia global de lucha contra la droga, cuya necesidad ya fue subrayada por el Consejo Europeo. Traducir este marco en acciones prácticas de cooperación constituye la etapa siguiente y necesitará el esfuerzo conjunto de cada una de las instituciones de la Unión.

El plan recibió buena acogida por parte de las distintas instancias llamadas a validarlo. El Consejo 'Comité político' (P.E.S.C.) dio su acuerdo por no opinar ante del 23.01.1995. El

Consejo 'Justicia y Asuntos de Interior' (J.A.I.) lo aprobó el 23.02.1995. Mediante su opinión del 21 de abril de 1995 (Opinión CdR 147/95), el Comité de las Regiones lo acogió favorablemente y se comprometió a jugar el papel que le incumbe en el acompañamiento de puesta en marcha de la estrategia. Los coordinadores nacionales 'droga' reunidos en París el 12 de junio de 1995 están satisfechos con el plan de acción global. El Parlamento Europeo adoptó el 15 de junio de 1995 una opinión igualmente positiva. Como último paso, el Consejo Europeo de Cannes de 26 y 27 de junio de 1995 aprobó los trabajos relativos al Plan de Acción Global de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-99) y las orientaciones retenidas sobre el programa de prevención de la toxicomanía. Llama los Estados miembros a unir sus esfuerzos y recomienda vigilar la puesta en marcha concreta de la estrategia de reducción de la oferta y lucha contra el tráfico, así como de cooperación internacional. Encarga a un grupo de expertos de los Estados miembros que presente, para su reunión en Madrid, un informe de análisis surtido de propuestas sobre el conjunto de estas cuestiones..

Con la explicación detallada que se acaba de dar, además de conocer el plan de acción 1995-1999, se ha adelantado en el conocimiento de la acción comunitaria reciente y de sus planteamientos en los distintos ámbitos y también se ha ofrecido una recapitulación de lo anteriormente abordado.

C. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS: LAS DIRECTIVAS Y LOS REGLAMENTOS

Se han establecido instrumentos jurídicos comunitarios⁷⁰ que vinculan a los Estados miembros en dos campos distintos, a saber el blanqueo de dinero ilícito y el control de precursores químicos.

1. La Directiva sobre el blanqueo de dinero

En cuanto al blanqueo de capitales procedentes del narcotráfico en la Comunidad Europea, se formuló la *Directiva del Consejo 91/308/C.E.E., de 10 de junio de 1991 relativa a la prevención del uso del sistema financiero para el blanqueo de dinero*, que entró en vigor el 10 de enero de 1992⁷¹.

Esta directiva se sitúa en la misma línea que las recomendaciones esenciales del Grupo de Acción Financiera Internacional (G.A.F.I.)⁷². En primer lugar, la directiva define el blanqueo y los términos conexos. Luego criminaliza el blanqueo de dinero considerándolo como un acto delictivo en todos los países miembros de la Comunidad Europea. Se deja el control de las transacciones (es decir la identificación de los clientes que realizan transacciones puntuales superiores a 15.000 ecus) en manos del sistema financiero. Se exige el establecimiento de estrechos contactos entre éste y las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo. Cabe destacar que ya existen a nivel europeo disposiciones que facultan a las administraciones de justicia para confiscar los bienes de los narcotraficantes juzgados y condenados.

⁷⁰ Según el artículo 189 del T.U.E., el Reglamento tiene un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La Directiva obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguir, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

⁷¹ Publicada en el D.O.C.E n°L166 de 28.06.1991, p.77-83.

⁷² Cfr. título primero, capítulo tercero, punto I.F.1.

El artículo 17 preve la redacción de un informe sobre la aplicación de la directiva. Con fecha de 3 de marzo de 1995, la Comisión de las Comunidades Europeas difundió el 'Primer informe de la Comisión sobre la aplicación de la directiva relativa al blanqueo de capitales (91/308/C.E.E.) a someter al Parlamento Europeo y al Consejo' (COM(95)54 final) en el que se valora de manera muy completa y detallada el estado de puesta en marcha de las medidas coordinadoras y controladoras dentro de la Unión.

2. Los Reglamentos y las Directivas sobre el control de precursores químicos

Fue en la Cumbre comunitaria de Dublín celebrada los días 25 y 26 de junio de 1990 cuando se acordó crear un sistema europeo de control de precursores químicos susceptibles de ser utilizados en la producción de narcóticos.

En relación con el comercio exterior de productos precursores, se implementó una reglamentación comunitaria de control de las importaciones y exportaciones de productos químicos: el Reglamento (C.E.E.) n°3677/90 del Consejo de 13 de diciembre de 1990⁷³, modificado por el Reglamento (C.E.E.) n°900/92 de 31 de marzo de 1992⁷⁴; y puesto en aplicación por el Reglamento (C.E.E.) n°3769/92 de la Comisión de 21 de diciembre de 1992⁷⁵, modificado por el Reglamento (C.E.E.) n°2959/93 de 27 de octubre de 1993⁷⁶. La norma instaurada por estos reglamentos fija las "medidas necesarias para vigilar el comercio entre la Comunidad y los países terceros de sustancias frecuentemente utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, con el fin de evitar su desvío". La importación, la exportación y el tránsito de ciertas sustancias deben

⁷³ Publicado en D.O.C.E n°L357 de 20.12.1990, p.1.

⁷⁴ Publicado en D.O.C.E. n°L96 de 10.04.1992, p.1.

⁷⁵ Publicado en D.O.C.E. n°L383 de 29.12.1992, p.17.

⁷⁶ Publicado en D.O.C.E. n°L267 de 28.10.1993, p.8.

someterse al respeto de obligaciones estrictas (documentación, registro, notificación, autorización, control posterior). Se previeron obligaciones específicas -autorización particular- a la exportación de ciertas sustancias hacia países terceros identificados como involucrados (o susceptibles de serlo) en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas a partir de las mismas. En el caso de exportación de anhídrido acético, Colombia aparece en la lista de Estados sensibles, así como en caso de exportación de MEK, tolueno, permanganato de potasio, ácido sulfúrico, acetona, éter etílico y ácido clorhídrico (y de algunas de sus sales).⁷⁷

Por lo que se refiere a la vigilancia intracomunitaria de los precursores a fin de evitar su desvío del comercio lícito, se redactó la *Directiva 92/109/C.E.E. del Consejo de 14 de diciembre de 1992 relativa a la fabricación y a la puesta en el mercado de ciertas sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*⁷⁸ (la *Directiva 93/46/C.E.E. de la Comisión de 22 de junio de 1993*⁷⁹ reemplaza y modifica los anexos de la *Directiva 92/109/C.E.E. del Consejo*). Esta norma se adoptó en la perspectiva del cumplimiento del mercado interior (artículo 100a del Tratado C.E.E.).

En suma, los instrumentos jurídicos comunitarios sintonizan con las necesidades de controlar interna y externamente el tráfico de precursores y evitar el blanqueo de capitales con el horizonte de una Europa sin fronteras y un mercado financiero único.

⁷⁷ Commission des Communautés européennes, D.G. Douane et fiscalité indirecte, Prévention et répression de la fraude (D.G.XXI-A2), *Réglementation communautaire en matière de produits précurseurs (commerce extérieur)*. Version intégrale de la législation applicable, Bruselas, 10.11.1993.

⁷⁸ Publicada en D.O.C.E, n°L370 de 19.12.1992, p.76-82.

⁷⁹ Publicada en D.O.C.E n°L159 de 01.07.1993, p.134.

D. LAS LÍNEAS PRESUPUESTARIAS DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Las líneas presupuestarias que permiten financiar acciones en el ámbito de los estupefacientes son numerosas -pero de alcance financiero reducido-, correspondiendo a cada uno de los aspectos que son competencia de la Comisión. El presupuesto total para el problema de las drogas se reparte entre un aspecto interno y un aspecto externo. A continuación se detalla esta repartición. A título de ejemplo se incluyen los valores del año 1994, cuyo total se elevó a 22.6 mecus.

Aspecto interno

Reducción de la demanda:

Salud pública:

B3-440 'Medidas de lucha contra la droga': 3.3 mecus;

Reducción de la oferta:

Precusores:

B3-440 'Medidas de lucha contra la droga': 0.83 mecus,

Blanqueo de dinero: p.m,

Medidas relativas al Título VI del T.U.E.:

B5-800 'Cooperación en los campos de Justicia y Asuntos de Interior': p.m.;

Aspectos horizontales:

Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías:

B3-441 'O.E.D.T.': 4.8 mecus,

Redes multiciudades:

B3-4103 'Medidas de lucha contra la pobreza': 1 mecu (Nueva línea a crear en 1996),

Investigaciones y estudios:

B6-622 'Proyectos de acción indirecta. Programa marco 1994-1998': 0.67 mecus (Programa de investigación sobre las drogas a poner en marcha),

Formación: p.m (Medidas a poner en marcha y a coordinar en el marco de programas verticales).

Aspecto externo

Cooperación Norte-Sur:

B7-5080 'Cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra la droga': 10 mecus.

Programa regional 'droga' del Programa PHARE:

B7-600 'Ayuda a la reestructuración económica de los países de Europa Central y Oriental': 2 mecus.⁸⁰

Según el informe anual del O.E.D.T., el presupuesto 'droga' de 1995 (27,9 millones de ecus) se ha repartido como sigue: un 47% del total se gastó en acciones dentro de la Unión Europea, el resto en cooperación internacional. La mayor parte de los fondos para las acciones internas fue reservada para la recolección de información (39%) y los programas de salud (29%). Las medidas para combatir el abuso de drogas (14%), para las telecomunicaciones (10%) y para aliviar la pobreza (8%) han consumido el resto del presupuesto interno. Aproximadamente dos tercios del presupuesto para la cooperación internacional han ido a países no europeos y un tercio a países de Europa Central y Oriental.⁸¹

Los tres cuadros incluidos a continuación presentan la evolución de las líneas presupuestarias de la Comunidad Europea desde 1987 bajo distintos enfoques.

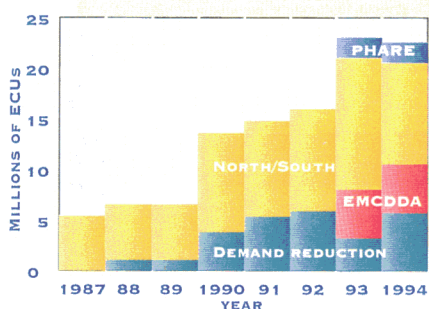
⁸⁰ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un Plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999)*, COM(94)234 final, Bruselas, 23.06.1994, p.53-54.

⁸¹ E.M.C.D.D.A., *op.cit.*, p.4.2.

1. Including the following budget headings:
B3 440: measures to combat drug abuse (including public health, money laundering and precursors);
B3 1006: information for young people to prevent the use of drugs;
B3 4103: measures to combat poverty;
B3 4302: health aspects related to drug abuse;
B5 800: cooperation in the field of justice and home affairs;
B6 622: indirect action projects framework programme 1994 to 1998 – drugs framework research programme.

Table 2. European Community/Union funding in the drugs field

TYPE OF ACTION	Millions of ECUs								TOTAL
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
Demand reduction and other measures to combat drugs¹		1.125	1.125	3.900	5.418	5.973	3.300	5.800	26.641
INFORMATION EMCDDA						p.m.	4.800	4.800	9.600
INTERNATIONAL ACTION North/South programme	5.500	5.500	5.500	9.800	9.450	10.100	13.000	10.000	68.850
PHARE programme							2.000	2.000	4.000
TOTAL	5.500	6.625	6.625	13.700	14.868	16.073	23.100	22.600	109.091



IN 1993 AND 1994, EU FUNDING FOR DRUG-RELATED ACTIVITIES TOPPED 20 MILLION ECUS

Based on table 2.

Fuente: E.M.C.D.D.A., *op.cit.*, p.4.6. y 4.7.

**Table 4. BU budget lines supporting
action on drugs in 1995**

	SUBJECT	BUDGET LINE	ECUs
1	INTERNAL		
1,1	Health aspects related to drug abuse	B3-4302	3,823,894
	Public awareness-raising		1,181,688
	Health Education		215,000
	Training		1,054,071
	Reduction of risks		178,000
	Early detection and surveillance		149,837
	Collection of data		576,038
	Research and dissemination of data		469,260
	Professional and social rehabilitation		0
1,2	Poverty/urban crime	B3-4102	1,000,000
1,3	Measures to combat drug abuse	B3-440	1,875,000
1,4	IDA (drug network) – telecommunications programme	B5-721	1,300,000
1,5	EMCDDA	B3-441	5,350,000
1,6	Cooperation in the field of justice	B5-800	2,500,000
1,7	Police cooperation	B5-801	2,000,000
1,8	Transparency in JHA cooperation	B5-802	500,000
	TOTAL INTERNAL¹		13,348,894
2	EXTERNAL		
2,1	North-South cooperation in the field of drugs and drug addiction	B7-5080	9,590,100
2,2	PHARE multi-country programme on drugs	B7-600	5,000,000
2,3	European Development Fund (EDF)	B7-1	–
	TOTAL EXTERNAL¹		14,590,100
	TOTAL BUDGET¹		27,938,994

1. Budget headings B5-800, B5-801, B5-802 and EDF are not included in the totals as they are not exclusively and mainly devoted to drug-related projects.

Fuente: E.M.C.D.D.A., *op.cit.*, p.4.9.

CONCLUSIÓN

Los diferentes elementos que se acaban de describir constituyen el paisaje comunitario e intergubernamental europeo en materia de lucha contra el tráfico de estupefacientes y la toxicomanía. Se espera haber logrado desenredar y aclarar la complicada estructura existente. Se ha realzado la necesidad de lograr una mayor coordinación de la actividad europea con vistas a asegurar una visión global del asunto, a pesar de la multitud de los entes y de la dispersión de las competencias. Por desgracia, ningún órgano ofrece una visión de conjunto de la cuestión, lo que conlleva un riesgo de duplicación y, en consecuencia, de pérdida de energía en intentos de coordinación, así como una posibilidad de huecos en la red.

La necesidad de un enfoque integrado de lucha contra la droga ha sido adoptada por las instituciones europeas. En sintonía con las Naciones Unidas, que constituye el marco jurídico internacional vigente en el que se inserta la acción comunitaria, la Comunidad Europea considera válida la puesta en marcha de estrategias equilibradas, de alcance integral y multidisciplinario, cuyo objetivo es combatir todos los aspectos del abuso de drogas y de su comercio ilícito, es decir la demanda ilícita de sustancias estupefacientes naturales y sintéticas, el cultivo de plantas ilícitas, el tráfico de drogas ilícitas y la utilización fraudulenta de los sistemas financiero y bancario. Esto no significa necesariamente que sería preciso enfrentarse con la misma intensidad a todos los aspectos del problema. Más bien quiere decir que lo que importa es que ningún sector del frente y ningún arma disponible deben ser descuidados, dada la interdependencia que existe de hecho entre los distintos aspectos en cuestión.

En la actualidad, la actividad de la Unión Europea se centra principalmente en el tratamiento y la rehabilitación de los toxicómanos. La mayoría de los textos sobre el tema de la droga se dedican a este aspecto sociosanitario. Además, la Unión

considera que para prevenir la demanda abusiva de drogas, hay que informar y concienzar primero a los grupos a riesgo y luego a la población en su conjunto, en cuanto a los peligros graves, tanto individuales como sociales, que presentan dicho abuso.

A nivel tanto internacional como regional europeo, la represión de los tráficos ilícitos (reglamentación acerca del blanqueo de dinero, los precursores y los traficantes que se consagran al negocio ilícito de las drogas) ha sido privilegiada como un elemento esencial de toda estrategia de lucha antidroga.

Efectivamente, la Comunidad se ha comprometido a apoyar la prevención del blanqueo de dinero ilícito. Ofrece una asistencia técnica al establecimiento de legislaciones y métodos de trabajo que permitan revelar transacciones financieras sospechosas y verificar el origen de los fondos, así como una formación del personal encargado de aplicar esas legislaciones y técnicas de investigación (Programa Matthaeus). La Comunidad quizás podría extender esta cooperación mediante la formación de policías y magistrados encargados de las persecuciones en este sector.⁸²

En cuanto al desvío hacia utilizaciones ilícitas de las entregas de productos químicos esenciales, ocurre lo mismo. Las acciones de asistencia técnica y formativa se orientan esencialmente a las reglamentaciones y metodologías que permitan controlar el comercio de productos sensibles e identificar a los destinatarios dudosos.⁸³

En cuanto a la lucha contra el propio tráfico ilícito, la cooperación comunitaria se ha limitado a la formación de los aduaneros y otros agentes encargados de revelar las personas y mercancías sospechosas, así como sobre el suministro de medios adecuados de detección, tales como perros especializados en

⁸² VAN DER VAEREN C., *La politique de coopération internationale de la Communauté européenne en matière de lutte contre la drogue*, Colloquium Papers, European University Institute, Florencia, 9-11.12.1993.

⁸³ *Ibid.*

olores, laboratorios de análisis o medios logísticos. La localización de las actividades ilícitas es esencial para que sus incidencias nefastas puedan ser reducidas. La represión y condena de los traficantes así como la confiscación de sus ganancias son indispensables para desanimar otros delincuentes potenciales.⁸⁴

Un enfoque puramente nacional de lucha contra los tráficoos ilícitos sería totalmente inadaptado visto la amplitud mundial de los flujos de productos, de dinero y de personas y a la dimensión transnacional de las redes criminales que los organizan. Incluso una coordinación estrecha entre las acciones policiales, aduaneras y judiciales, gestionadas por una multitud de países diferentes, no podrían producir un efecto marcante y decisivo. A pesar de la multiplicación de los acuerdos y tratados bilaterales de ayuda mutua judicial y las medidas de extradición, así como la cooperación entre servicios nacionales de Policía y Aduanas, el volumen de los tráficoos ilícitos no parece disminuir. Incluso si el volumen de incautaciones ha aumentado notablemente estos últimos años, la oferta de droga no ha disminuido: los precios al consumo se han quedado casi estables o conocieron una tendencia a la baja. Por lo demás, la heterogeneidad de las legislaciones y los sistemas de control y represión en el mundo⁸⁵, así como la desigualdad de las capacidades y voluntades de lucha entre los países, permite a los grandes traficantes jugar con las debilidades de dicho entramado.

La necesidad de una coordinación se ha hecho sentir puesto que todos los problemas relacionados con las drogas sobrepasan las fronteras nacionales. Se han creado estructuras, se han impulsado programas y se han implantado instrumentos jurídicos que han considerado poco a poco los diferentes aspectos de las drogas a nivel comunitario e intergubernamental. Incluso ha habido una evolución gracias al Tratado de la Unión Europea: la política

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ Nada más que en la Unión Europea, las legislaciones nacionales difieren entre los Estados miembros. En un trabajo delicado y complejo, puesto que afecta a la soberanía nacional, la Comisión Europea intenta coordinarlas.

común engloba cada vez más competencias y ciertos temas que siempre habían sido nacionales se consideran ahora bajo un enfoque intergubernamental obligatorio.

CAPÍTULO SEGUNDO LA COOPERACIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA DROGA

Tras esta información general relativa a la coordinación interna de lucha contra las drogas de la Unión Europea, el interés se orienta hacia la cooperación con la zona seleccionada por esta investigación, a saber la región andina y específicamente Colombia. Con una breve entrada en materia, se proporcionan unas informaciones generales sobre la ayuda hacia el exterior que otorga la Unión en materia de drogas. Asimismo se presenta su filosofía en el campo y la orientación elegida para esta ayuda. Luego se entra a estudiar la cooperación que existe entre la Unión Europea y Colombia. Ésta se formaliza en varios niveles. Es preciso tener en cuenta las relaciones birregionales entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano, entre la Unión y el Grupo de Río y entre la Unión y el Pacto Andino, dado que Colombia forma parte de estas dos organizaciones regionales y una parte relevante de la cooperación europea se realiza en el marco de las relaciones birregionales. Finalmente, se tienen que considerar las relaciones más directas entre la entidad europea y la República de Colombia haciendo hincapié en cómo y hasta qué punto este país se ha aprovechado de la cooperación vigente. Para aportar una pauta de comparación de las actividades de cooperación llevadas a cabo con Colombia, se incluye antes de finalizar un breve espacio dedicado a los programas del P.N.U.F.I.D. en Colombia así como a la cooperación nacional y no gubernamental.

I. GENERALIDADES

A. JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR⁸⁶

Al menos dos razones explican que la Unión Europea complemente su acción interna de lucha contra la droga con un aspecto exterior. Por una parte, la eficacia interna de la lucha contra el abuso de estupefacientes ilegales requiere una acción sobre la producción y los tráficos ilícitos hacia la Unión Europea, realidades que sobrepasan las fronteras europeas. La cooperación con los países terceros comprometidos en la lucha contra la producción de drogas ilícitas y su comercio internacional es una de las prioridades fijadas por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993. Por otra parte, el abuso de drogas y la actividad criminal ligada a la producción, tráfico y demanda ilícita de drogas tienen consecuencias nefastas en el plano individual, familiar, económico y político, en los países terceros a los cuales la Unión Europea consagra sumas considerables a título de cooperación al desarrollo, ayuda a la transformación económica, asistencia a la consolidación de instituciones democráticas y al respeto de los derechos humanos. Los efectos positivos de estas distintas formas de asistencia sobre los niveles de vida y sobre los procesos de democratización están directamente amenazados por el fenómeno del abuso de estupefacientes y la existencia del negocio ilícito en los países socios.

Con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el 1º de noviembre de 1993, la Unión se dotó de una capacidad ampliada de acción hacia el exterior, particularmente con la creación de una Política Exterior y de Seguridad Común. La P.E.S.C. preve instrumentos nuevos, tales como la acción común en un campo

⁸⁶ Para la explicación de la justificación de la acción exterior, se ha utilizado el siguiente documento comunitario: Commission européenne, Direction Général I, Relations économiques extérieures, Relations Nord-Sud, Relations économiques avec les organisations internationales, *Projet de communication: Actions de l'Union au plan externe dans le domaine de la lutte contre la drogue*, Bruselas, 29.04.1994.

específico en el cual los Estados miembros y la Comunidad tienen intereses importantes en común, así como la puesta en práctica de una cooperación sistemática en los campos de interés general. Esta última permite la definición de posiciones comunes y su defensa en los organismos internacionales. El Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992, confirmado por el de diciembre de 1993, identificó la lucha contra la droga como uno de los campos en los cuales una acción común es posible. La Comisión, plenamente asociada a los trabajos en el campo de la P.E.S.C., donde comparte con los Estados miembros un poder de iniciativa, tiene como obligación asegurar la coherencia del conjunto de acción externa de la Unión Europea.

La acción de la Comunidad Europea hacia el exterior se desarrolla en dos direcciones: el ámbito multilateral y el ámbito bilateral. Se van a identificar rápidamente las pautas generales de esta actividad.

1. La participación en los organismos internacionales

Los donantes mayores del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (P.N.U.F.I.D.) desean el fortalecimiento de la acción del P.N.U.F.I.D. tanto bajo la forma de asistencia directa a la formulación de estrategias nacionales de lucha antidroga como bajo la forma de coordinación entre donantes, en el marco de los planes directores nacionales allá donde existan. La Comisión Europea comparte este enfoque basado en el multilateralismo y desea favorecer esta coordinación, particularmente a nivel de las redes de delegaciones externas de la Comunidad Europea y del P.N.U.F.I.D., con la participación activa de las autoridades locales responsables de la formulación y supervisión de la puesta en marcha de estrategias nacionales o plan director. El P.N.U.F.I.D., con la participación de la Comunidad Europea, está formalmente encargado de una función de coordinación para los Países de Europa Central y Oriental (P.E.C.O.), Estados Bálticos y repúblicas de la Comunidad de Estados Independientes (C.E.I.).

Esta función se extiende actualmente hacia Turquía y Líbano. Este enfoque multilateral y coordinado corresponde a la evolución de la estrategia de lucha contra la droga bajo la administración norteamericana de William Clinton. Su estrategia revisada se caracteriza por: (1) un enfoque netamente menos orientado al aspecto represivo y a la erradicación involuntaria de los cultivos de coca, en beneficio de una acción sobre las cuestiones legales y económico-sociales subyacentes al fenómeno de la producción y tráfico ilícitos de drogas, entre otras cosas mediante el desarrollo alternativo financiado particularmente por las instituciones financieras internacionales, y (2) el deseo de actuar a nivel multilateral, sobre todo por las agencias de las Naciones Unidas competentes y las instituciones financieras. Esta nueva determinación americana -confirmada por el presupuesto federal record de 13,2 miles de millones de dólares para la lucha antidroga para el año fiscal 1994- ofrece una oportunidad de reforzar considerablemente el diálogo político y técnico sobre una estrategia global de lucha antidroga, lo que puede ser aprovechado por la Unión Europea.

El Grupo de Acción sobre los Productos Químicos (G.A.P.C.) y el Grupo de Acción Financiera Internacional (G.A.F.I.)⁸⁷ identificaron campos de cooperación entre sus miembros, tales como actividades con vistas a difundir sus recomendaciones en otros países. En este sentido, la Comunidad Europea y los Estados Unidos han llevado a cabo acciones conjuntas en países terceros en el campo del desvío de precursores químicos.

Con vistas a aumentar la complementariedad entre el Grupo Pompidou y la Unión Europea en lo que se refiere a la cooperación con los países de Europa Central y Oriental, parece necesario consolidar el mecanismo de coordinación entre las instancias de las dos entidades, sobre la base de las competencias respectivas. En este contexto, tendrá que acordarse una atención particular a la cooperación entre el Observatorio Europeo de Drogas y

⁸⁷ Cfr. supra título primero, capítulo tercero, punto I.F.1 y 2.

Toxicomanías, particularmente la epidemiología y cooperación multiciudades, para las cuales se buscará una acción integrada en el contexto de la puesta en marcha de la primera prioridad de trabajo del Observatorio (reducción de la demanda) y de la puesta en marcha de la red de centros nacionales R.E.I.T.O.X. Se desprenderá una participación activa del Grupo Pompidou en las estructuras y trabajos del Observatorio, lo que merece ser fomentado, y a lo cual convendría dar en el futuro un contenido más institucionalizado.

2. El acervo de acciones bilaterales y algunas orientaciones

La decisión del Consejo de enero de 1987, la primera con carácter global sobre el problema de la cooperación internacional en materia de lucha contra la droga, permitió dotar la Comunidad Europea de instrumentos específicos para intervenir activamente acerca de los países productores y/o de tránsito. De esta manera se puso en marcha desde 1987 un importante programa de cooperación Norte-Sur, con vistas a apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo mediante medidas de prevención, así como a través de la concesión de una ayuda al desarrollo alternativo y de preferencias comerciales especiales para ciertos países de América Central y para el Pacto Andino. Más recientemente, en la misma línea, se lanzó un nuevo programa de acción diversificado a favor de Marruecos a fin de sostener los esfuerzos de este país para reducir el cultivo de cannabis, combatir el tráfico de droga y desarrollar las regiones del Norte (Rif)⁸⁸.

Los acuerdos recientes de cooperación y de asociación concluidos por la Comunidad Europea con Estados (países mediterráneos, P.E.C.O., repúblicas individuales de la C.E.I., países bálticos) y grupos de Estados terceros (A.S.E.A.N., América Central, Pacto Andino, Países de África Caribe y Pácifico) comprenden cláusulas de cooperación en materia de lucha contra la droga y blanqueo de

⁸⁸ La inversión de la Unión Europea en Marruecos con el objetivo de diversificar los cultivos en la región del Rif alcanza 360 millones de ecus. AGUIRRE M., op.cit., p.119.

dinero, de las cuales se hablará más adelante⁸⁹. Sobre la base de estas cláusulas, la Comisión participa activamente en el diálogo político en el marco de la P.E.S.C., y lleva a cabo acciones de cooperación y asistencia. Globalmente, esas acciones contra la droga están limitadas y son insuficientes respecto a la amplitud de los problemas locales de abuso y tráfico de estupefacientes. Hay dos explicaciones: la falta de voluntad y compromiso político en la mayor parte de los países terceros y la percepción del fenómeno de la droga como distinto a la problemática de la cooperación al desarrollo y a la transformación económica. El fenómeno de la droga puede tener en múltiples casos efectos perversos sobre los procesos de desarrollo económico, social y político (infiltración de las instituciones democráticas por organizaciones criminales).

La Comunidad Europea firmó acuerdos de cooperación aduanera con 24 países 'sensibles'. Dichos acuerdos están encaminados a introducir una fiscalización específica de las sustancias químicas exportadas por la Comunidad Europea con el fin de prevenir su desvío para la fabricación ilícita de drogas. Paralelamente, la Comisión Europea presta sus servicios en acciones de intercambio de opinión y formación en materia de control de precursores de droga, incluyendo los modelos de legislación (con los P.E.C.O. y los países del A.S.E.A.N.).

La Unión Europea fomenta igualmente relaciones de sus socios con las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de investigación y formación que trabajan con la reducción del abuso de droga y/o en la reconversión de campesinos que mantienen una producción ilícita.

La acción bilateral de lucha antidroga de la Unión Europea debería ser considerablemente reforzada, tanto en calidad como en volumen y esto por dos razones. Por una parte, los efectos internos del abuso de estupefacientes y del tráfico ilícito van

⁸⁹ Cfr. punto 4.

directamente en contra de los párrafos 1 y 2 del artículo 130u del T.U.E.⁹⁰ Por otra parte, frente a la adaptabilidad de los carteles de la droga, el efecto explosivo de la dependencia y la enorme atracción financiera, la lucha interna de la Unión Europea contra la droga debe acompañarse de una lucha eficaz en los países productores y de tránsito.

Según la Comisión Europea, fortalecer la calidad de la acción bilateral de la Unión Europea requiere los siguientes elementos. Primero, la Unión debe orientar su acción sobre países individuales y grupos de países (Triángulo de Oro, Creciente de Oro, Ruta de los Balcanes, Europa oriental, Colombia-Bolivia-Perú) y favorecer así las sinergias y la complementaridad, dentro de la Unión, de acción de la Comunidad y los Estados miembros. Segundo, estas acciones orientadas y coordinadas deben formar parte de un programa integrado de la Unión que a su vez estará directamente ligado a una estrategia nacional o regional de lucha contra la droga en el país socio o la subregión socio. Dicha estrategia puede tomar la forma de un 'plan director', como es definido por el P.N.U.F.I.D. Tales programas integrados cubrirán varios sectores adaptándose por supuesto a las características y prioridades locales y regionales. Estos sectores incluyen: (1) la ayuda a la puesta en práctica del dispositivo institucional, legal y administrativo para la represión de la producción y/o tráfico ilícito, desvío de precursores y blanqueo de narcodivisas, y para el control de las actividades lícitas en materia de droga, (2) la prevención y/o reducción del abuso de estupefacientes, (3) el desarrollo de actividades económicas duraderas y productivas alternativas en las zonas de producción ilícita. Sin hacer un ejercicio de jerarquización, es esencial

⁹⁰ "1. La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá: - el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente de los más desfavorecidos; - la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; - la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.
2. La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales."

ser conciente de que es la amplitud de la demanda en el mundo, incluso en los mismos países productores, la que crea el mercado para los productores y traficantes. Tercero, generalizar la inserción de una cláusula 'lucha contra la droga' en los acuerdos externos de la Comunidad Europea y en el diálogo político que lleva la Unión Europea con los países terceros. A la luz de la experiencia positiva de la Unión Europea en materia de democratización y respeto de los derechos humanos y dado que la sensibilización y el compromiso de luchar contra la droga se imponen al nivel político más elevado, se tendría que considerar la posibilidad de otorgar más fuerza a esta cláusula asociándole la noción de 'acción positiva'. En la medida en que las ratificaciones y translaciones en las legislaciones nacionales de los tres convenios internacionales son previas a una eficaz acción bilateral integrada, conviene fomentarlas usando instrumentos tales como la inserción de cláusulas en los acuerdos y el consecuente diálogo.

La puesta en marcha de las propuestas arriba indicadas llevará *ipso facto* a la asignación creciente por la Unión Europea de medios financieros destinados a la lucha contra la droga para y en los países terceros. Las fuentes pueden o no proceder del presupuesto.

Como se ha indicado anteriormente, la lucha contra la droga debe ser parte integrante de la cooperación al desarrollo y la transformación económica y democrática. Dos razones lo explican:

- las causas subyacentes de la demanda ilícita de droga son económicosociales, tales como el paro, la marginación y la ausencia de perspectivas reales de mejores condiciones de vida. La cooperación debe orientarse a los grupos vulnerables tanto en el medio rural como en el urbano;
- permitir que se extiendan los daños causados por la droga en los países terceros con los cuales la Unión Europea persigue una política de cooperación equivale a minar la durabilidad de los éxitos registrados por esta cooperación. Consecuentemente, la lucha contra la droga debe poder financiarse con los medios

presupuestarios previstos para la política de cooperación al desarrollo y para la transformación económica y democrática. El diálogo político, los compromisos en materia de lucha contra la droga suscritos por los países terceros ante las Naciones Unidas y la presión de las fuentes financieras potenciales en juego deben ser utilizadas para conseguir que los países terceros aceptan que la lucha contra la droga se convierta en un sector prioritario de las acciones de cooperación de la Unión Europea. Esto es incluso más importante para los países terceros con los cuales la Comunidad Europea firmó compromisos convencionales.

B. LA ORIENTACIÓN PRIORITARIA⁹¹

En cuanto al criterio prioritario, la cooperación de la Unión Europea en materia de droga está basada en la noción de 'responsabilidad compartida'. La idea de 'corresponsabilidad' significa que tanto los países productores como los consumidores tienen responsabilidad en la existencia del fenómeno, lo que les obliga a actuar de manera paralela, equilibrada y conjunta.

Europa acepta por lo tanto una obligación de actuación en materia de reducción de la demanda de estupefacientes. Igualmente está obligada a una ayuda con vistas a la reducción de la oferta en los países productores. Este último punto se traduce en general por una cooperación en materia de represión del tráfico. A veces, se materializa por un enfoque integrado de políticas de reducción de la oferta. A nivel internacional, la Unión Europea eligió privilegiar el desarrollo integrado, es decir un enfoque basado en que los exportadores de drogas lo hacen a causa del subdesarrollo y la pobreza. La reducción depende entonces de las condiciones económicas internas y externas. El país debe poder tener oportunidades de desarrollar mercados para sus mercancías lícitas. En consecuencia, se necesitan óptimas circunstancias macroeconómicas monetarias y financieras. Desde un punto de vista microeconómico, los productores deben poder vender sus productos

⁹¹ I.R.E.L.A., *Cooperation in the fight against drugs: European and Latin American initiatives*, Dossier n°55, Madrid, octubre 1995, p.43.

lícitos en condiciones favorables (si los precios son bajos e inestables, dificultan la situación de los campesinos). En conclusión, cualquier asistencia que permite aumentar el desarrollo económico de los países productores de drogas es beneficioso para la lucha contra la droga. Es por eso, así como obviamente por razones presupuestarias, que las acciones directas de la Unión Europea son reducidas pero que sus acciones indirectas son numerosas.

C. LAS LÍNEAS DE COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES A.C.P. Y LOS P.E.C.O.

La Unión Europea estableció líneas de cooperación exterior con todas las partes del mundo. En cuanto a la cooperación al desarrollo, la cooperación externa de la Unión se realiza de manera prioritaria con los países de África, Caribe y Pacífico (A.C.P.). En opinión de la Unión, se trata de la zona con mayor necesidad de cooperación porque conoce enormes problemas de subdesarrollo. Además, Europa considera importante profundizar los vínculos muy estrechos que siempre ha mantenido con estos países. Existen relaciones cooperativas de un tipo relativamente parecido con América Latina y Asia. Pero éstas, y sobre todo Asia, no son regiones socios históricamente tradicionales, lo que confirma la cifra de los presupuestos desembolsados para la cooperación con Asia. Recientemente también se han emprendido con Europa Central y Oriental.

Está fuera de propósito considerar ampliamente estas pautas de cooperación. Sin embargo conviene mencionar, a título de información, lo que existe con las partes del mundo que no se van a desarrollar en este trabajo. Por un lado, dos programas comunitarios de cooperación abarcan el aspecto droga: el Fondo Europeo de Desarrollo y el programa PHARE.

1. El Fondo Europeo de Desarrollo

El Fondo Europeo de Desarrollo (F.E.D.) es un fondo destinado a financiar la cooperación al desarrollo instituida por la

Convención de Lomé, acuerdo de asociación que vincula 70 países de Africa, Caribe y Pacífico (A.C.P.) a la Unión Europea. La Convención de Lomé preve una cooperación económica, financiera -el F.E.D.- y política estrecha, así como un libre acceso al mercado europeo sin reciprocidad para la casi totalidad de las exportaciones procedentes de los A.C.P. Cubre el conjunto de los sectores socioeconómicos y tiende a asociar las poblaciones locales en un desarrollo participativo. Subordina su aplicación al respeto de los derechos humanos y al desarrollo de la democracia en los países A.C.P.

El Convenio de Lomé IV contiene dos artículos referentes a la droga. El artículo 154-§3 preve, en el marco de la cooperación relacionada con la salud, la lucha contra el consumo de estupefacientes. El artículo 159-§1k preve una asistencia a los A.C.P. para luchar contra el tráfico de droga a nivel regional e interregional.⁹²

Sin embargo, parece que esta ayuda financiera no fue explotada a fondo por sus potenciales beneficiarios. Dentro del presupuesto previsto, se le destina una cuota particular al Caribe, dado su inclusión en los A.C.P. Para el año 1994, el monto alcanzaba 1 millón de ecus. Efectivamente son numerosos los sitios con mayores problemas de drogas en la zona: Belice, Bahamas, Barbados, República Dominicana, Jamaica, Trinidad y Tobago.⁹³

2. El Programa PHARE

El Programa PHARE es un programa general para los Países de Europa Central y Oriental (P.E.C.O.) que contiene un aspecto regional 'droga' para los siguientes países: Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria, República Checa y Eslovaquia. Aprobado por los

⁹² Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II, Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.36.

⁹³ I.R.E.L.A., *Cooperation in the fight against drugs: European and Latin American initiatives*, Dossier n°55, Madrid, octubre 1995, p.45.

Estados miembros en noviembre de 1992, este programa empezó en septiembre de 1993. Persigue el objetivo de ayudar a los países beneficiarios a poner en práctica un marco jurídico y organizativo apropiado que permita luchar contra el problema de la droga.

Un segundo programa regional más amplio fue propuesto por la Comisión a los Estados miembros de la Comunidad Europea. Cubre el período 1996-1999. Su monto global es de 16 millones de ecus. Se dirige a los mismos países que el anterior, añadiendo Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia y Albania. Esta acción regional cubre cuatro campos específicos: lucha contra el desvío de precursores, lucha contra el blanqueo de dinero, puesta en marcha de sistemas y/o redes de información sobre drogas, apoyo a los programas de reducción de la demanda. También se orienta a fortalecer las instituciones de lucha contra la droga de esos países (por ejemplo los controles fronterizos), en el marco del programa de apoyo a la transición.⁹⁴

D. LAS CLÁUSULAS 'DROGA' EN LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN

Otro aspecto importante de la cooperación comunitaria merece atención. Se trata de las cláusulas relativas a la lucha contra la droga y el blanqueo de dinero que se suelen incluir en los recientes acuerdos de cooperación. Desde principios de los años noventa, la Comunidad Europea -inspirándose en el sistema inaugurado en materia de derechos humanos- se ha preocupado por integrar, en cada acuerdo que firma en el marco de sus competencias con terceros países y grupos de países, una cláusula relativa al blanqueo de dinero y/o a la lucha contra la droga. A su manera, dichas cláusulas 'droga' y 'blanqueo de dinero' incluidas a los acuerdos de cooperación bilaterales y regionales

⁹⁴ Commission européenne, Secrétariat Général, Coordination II, Actions d'intérêt pour le citoyen II: coordination de la lutte anti-drogue, aides d'urgence dans le cas de catastrophes dans les Etats membres, *Lutte contre la drogue, Aide-Mémoire*, Bruselas, 01.07.1996, p.35; *Intervention du représentant de la Commission européenne à l'occasion de la 39ème session de la Commission des Stupéfiants des Nations Unies, Vienne, 16-25 avril 1996.*

consiste en el esbozo de un diálogo político. Las partes se comprometen a coordinar e intensificar los esfuerzos para prevenir y reducir la producción, tráfico y consumo de sustancias estupefacientes ilegales. El 'Plan de acción para 1995-1999' sugiere la continuación e intensificación de las medidas en este sentido.⁹⁵

Estas cláusulas se encuentran en los acuerdos firmados con estados de América Central y América del Sur desde 1991, así como con países de Europa Central y Oriental y de la antigua Unión Soviética en 1993 y 1994 y con países mediterráneos y asiáticos entre 1989 y 1994⁹⁶. En los acuerdos con América Latina⁹⁷, la cláusula identifica varias modalidades de cooperación: proyectos de reducción de la demanda, programas de investigación, medidas de apoyo a las alternativas económicas (cultivos alternativos, en el caso del Pacto Andino), intercambio de informaciones relevantes, por ejemplo, sobre el blanqueo de dinero y programas de control del comercio de precursores. Dos artículos (en los acuerdos con Chile y Uruguay) tienen un alcance más limitado ya que se refieren únicamente a la prevención y educación.

⁹⁵ I.R.E.L.A., *op.cit.*, p.48.

⁹⁶ El anexo n°10 contiene la lista de las cláusulas 'droga' en los Acuerdos de cooperación entre la Comunidad Europea y los países terceros.

⁹⁷ Acuerdo marco de cooperación (de tercera generación): con Brasil (30.06.1992): art.22 'lucha contra la droga'; con Paraguay (19.10.1992): art.16 'cooperación en materia de lucha contra la droga'; con Uruguay (08.04.1992): art.13 'cooperación en materia de desarrollo social'; con Chile (04.04.1991): art.11 'cooperación en materia de desarrollo social'; con México (07.10.1991): art.29 'cooperación en materia de lucha contra la droga'; con el Ismo centroamericano (22.06.1992): art.5 'cooperación en materia de lucha contra la droga'; con América Central (21.01.1993): art.25 'cooperación en materia de lucha contra la droga'; y con los países del Pacto Andino (23.04.1993): art.25 'cooperación en la lucha contra la droga'.

II. EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN NORTE-SUR EN EL ÁMBITO DE LA LUCHA ANTIDROGA, LA LÍNEA PRESUPUESTARIA B7-5080

A. PRESENTACIÓN⁹⁸

En diversas circunstancias, las instituciones de la Comunidad Europea se vieron obligadas a enfrentarse con los graves problemas que originan las drogas. La alarmante intensificación y difusión que ha experimentado la producción, el tráfico y el consumo ilícito desde comienzos de los años ochenta han tenido una traducción tanto cuantitativa como cualitativa, en especial a causa del paso de las drogas blandas a las drogas duras, y ha afectado a economías y sociedades tanto del Tercer Mundo como de los países más desarrollados. El fenómeno se caracteriza por la estrecha interdependencia entre los distintos sectores implicados. Estos elementos han llevado a la Comunidad a reconocer la imperiosa necesidad de una acción más intensa y coherente en su seno y de una cooperación Norte-Sur específica en este ámbito.

Asimismo, las autoridades de los países productores de drogas ilícitas han tomado conciencia del aumento de las toxicomanías en sus propias sociedades, lo cual les ha llevado a reconocer que la solución a los problemas de la droga ya no depende únicamente de los países consumidores, y que, por el contrario, la creciente vulnerabilidad de sus economías y sistemas políticos, jurídicos y sociales hace necesario que inicien una lucha contra la droga, concertándola con el resto de los países.

Para dar respuesta a las acuciantes y repetidas peticiones de cooperación dirigidas a la Comunidad, bilateralmente, y desde el marco de organizaciones regionales (A.S.E.A.N. y Pacto Andino), así como para apoyar las conclusiones del Consejo Europeo de Milán (junio de 1985) y La Haya (junio de 1986), el Consejo de Ministros en su decisión de enero de 1987 dictó las directrices

⁹⁸ Comisión europea, *Programa de cooperación Norte-Sur en el ámbito de la lucha contra las drogas*, Bruselas, julio 1995.

que habrán de seguirse en las acciones comunitarias de cooperación internacional en materia de lucha contra la droga.

En esta formulación de directrices, se indican las modalidades que se promoverán para alcanzar los objetivos de la política. Se trata ya del esbozo de un enfoque estructurado e integrado de las relaciones de cooperación con los países terceros productores y de tránsito. Contra la producción ilícita se preve la "fijación de las poblaciones rurales mediante la creación de nuevas actividades agrícolas e industriales, diversificación y ampliación de las fuentes de ingresos en las zonas interesadas, fortalecimiento de las infraestructuras físicas, sociales y administrativas". Contra el consumo abusivo se piensa en "acciones en los campos de la salud, formación, educación, información y rehabilitación de los toxicómanos". Para "la lucha contra la droga bajo todas sus formas" la idea es "la valorización de las experiencias (de la Comunidad) y su transferencia en provecho de terceros países (información, intercambio de saber-hacer y técnicas, seminarios multidisciplinarios bilaterales e interregionales, etc.)". Los socios de las acciones de cooperación de la Comunidad serán las instituciones de investigación, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de productores.⁹⁹

Dos conclusiones a propósito de la orientación elegida por la Comunidad Europea se sacan de la decisión del Consejo de Ministros. Por una parte, es muy a propósito que la Comunidad puso su estrategia de cooperación en materia de lucha contra la droga en el marco de su política de desarrollo. Por otra parte, se explica racionalmente que orientara su cooperación sobre la lucha contra la droga bajo todas sus formas, incluyendo el tráfico ilícito y el blanqueo de dinero. De hecho, estos tres aspectos están ligados entre si e interactúan estrechamente con el proceso general de desarrollo económico y social.¹⁰⁰

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ *Ibíd.*

De esta iniciativa se desprendió el programa de cooperación Norte-Sur en el campo de las drogas (línea B7-5080), que empezó a funcionar el mismo año 1987 con un presupuesto de 5.500 millones de ecus y que luego se duplicó¹⁰¹:

Evolución del presupuesto de la línea B7-5080
(en millones de ecus):

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
5500	5500	5500	9800	9450	10100	13000	10000	10000

Las acciones a realizar en los países beneficiarios del programa tienen como objetivos la reducción de la producción y prevención del consumo de drogas, el tratamiento y la reintegración social de los toxicómanos, el control de los movimientos ilícitos de capitales así como de sustancias estupefacientes naturales y sintéticas y de precursores.

La cooperación se aplica a cuatro campos:

a) La asistencia a los países para la evaluación del fenómeno de la droga en su territorio, formulación de una estrategia antidroga integrada y desarrollo de instituciones y capacidades nacionales: esta actividad de primera necesidad se lleva a cabo en estrecha colaboración con el P.N.U.F.I.D.

b) La lucha contra el consumo de drogas:

- Estudios epidemiológicos y acciones de investigación sobre los factores que determinan la frecuencia, distribución y causas de las toxicomanías en las poblaciones;
- Prevención de la toxicomanía por medio de acciones de información, sensibilización, educación, organización social y prevención primaria;

¹⁰¹ cfr. supra capítulo segundo, punto II.

- Acciones de tratamiento, prevención secundaria, reducción de riesgos, rehabilitación y reinserción social de los toxicómanos.

c) La reducción de la producción ilícita de drogas:

- Determinación de estrategias nacionales y regionales susceptibles de prevenir y reducir la producción ilícita y capaces de evitar el desplazamiento de las zonas de producción de drogas;

- Desarrollo de las zonas rurales afectadas en estrecha cooperación con los grupos de población locales directamente relacionados, mediante la creación de nuevas actividades agrícolas e industriales, la diversificación y ampliación de las fuentes de ingresos, el refuerzo de las infraestructuras de sanidad y educación y de las materiales, sociales y administrativas, y la mejora de los circuitos de comercialización de los productos sustitutivos;

- Rehabilitación económica, social y ecológica de las zonas en las que se ha suprimido la producción por la fuerza.

d) La formación y el equipamiento del personal especializado en la represión y el control: información, comunicación, intercambio de conocimientos especializados y técnicas, seminarios multidisciplinares bilaterales e interregionales.

El artículo B7-5080 del presupuesto puede financiar total o parcialmente las acciones de lucha contra el abuso de drogas en los países asociados del Sur. El ámbito geográfico se extiende a todos los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina, así como a los de África, Caribe y Pacífico. En cuanto a las acciones de reducción de la producción, éstas suelen adoptar la forma sea de proyectos plurianuales encaminados a introducir nuevas actividades de producción, sea de proyectos integrados de desarrollo con objetivos múltiples. En el caso de que estos proyectos no puedan acogerse al artículo B7-5080 por su excesiva relevancia financiera, pueden financiarse con el artículo B7-30 'cooperación financiera y técnica' para los países de América Latina y Asia, y mediante los créditos del Fondo

Europeo de Desarrollo en el caso de los países A.C.P., en la medida en que corresponden a las prioridades de desarrollo del país beneficiario.

El apoyo de la Comunidad se concreta según las normas siguientes:

- financiación, hasta un 100%, de proyectos presentados sea por el Gobierno de un país asociado, sea por una organización regional que agrupe a varios países asociados, sea por una organización internacional especializada;

- cofinanciación de proyectos presentados por organizaciones no gubernamentales (O.N.G.), instituciones privadas o semipúblicas, en las siguientes condiciones:

- * la parte subvencionada del coste total de cada acción se limitará a un máximo del 75% para las O.N.G. europeas y a un máximo de un 85% para las O.N.G. locales (según la urgencia de las necesidades del país beneficiario);

- * en el coste total se podrá valorar la aportación en trabajo especializado de la O.N.G. o institución europea y de sus socios en los países beneficiarios, para estudiar, preparar y ejecutar las acciones previstas; estas prestaciones en trabajo especializado, necesarias para la realización de las acciones, pueden contabilizarse en la aportación del organismo solicitante;

- * las condiciones generales esenciales de los contratos de cofinanciación entre la Comunidad Europea y las O.N.G. se aplicarán al resto: en particular, las formas de selección de las O.N.G., ejecución, aplicación y evaluación de las acciones (informes de ejecución, justificantes de financiación, etc.). Serán, en la medida de lo posible, similares a las que se aplican a los proyectos de desarrollo.

Cualquiera que sea el socio, la contribución financiera de la Comunidad no se destina a los gastos permanentes de funcionamiento del proyecto, ni a los gastos administrativos de carácter general del organismo solicitante.

Las solicitudes de financiación pueden ser presentadas a la

Comisión por los Gobiernos de los países en vías de desarrollo, por las organizaciones de cooperación regional creadas por estos Estados y competentes en materia de lucha contra la droga, por las organizaciones internacionales especializadas en esta lucha, e incluso por las O.N.G., las instituciones privadas, semipúblicas de los países miembros de la Comunidad Europea y de los países en vías de desarrollo.

La solicitud de una contribución comunitaria debe ser acompañada de una justificación que contiene diversos elementos indicativos:

* respecto de las necesidades a las que pretende responder el proyecto:

- organización general de la lucha contra la droga en el país;
- poblaciones especialmente expuestas al peligro de la droga;
- grupos toxicómanos: identificación, tratamiento y reinserción social;
- poblaciones de las zonas que producen plantas tóxicas o que tienden a emigrar hacia esas zonas.

* respecto de las capacidades disponibles:

- administraciones y servicios públicos nacionales: Salud, educación, información, desarrollo rural, etc;
- O.N.G. o instituciones europeas: estatuto, expertos, acciones realizadas, presupuesto y fuentes de financiación;
- O.N.G. nacionales y locales: estatuto, personal, actividades, finanzas, etc;
- equipo especializado existente sobre el terreno.

* respecto del objetivo del proyecto :

El proyecto debe prever una mejora considerable y duradera de la satisfacción de las necesidades que se plantean como objetivo, movilizándolo y reforzando las capacidades nacionales y locales.

* respecto de la estrategia de realización de los objetivos:

- marco de la política nacional y del programa de acción en el que va a inscribirse el proyecto (por ejemplo el plan

director) y adecuación de este marco.

- métodos por los que van a realizarse los objetivos: información, formación, atención, comunidad terapéutica, investigación, divulgación, crédito agrícola, etc.
- etapas previstas en la realización: preparación, diversas fases de realización y evaluaciones.

* respecto de los medios necesarios para realizar la estrategia: personal, equipo, fondos de maniobra, reuniones y consultas.

Una entrevista con una funcionaria europea encargada de la cooperación financiera y técnica de la Dirección General I¹⁰² permitió aclarar unos conceptos relacionados con la gestión práctica de la línea. El monto financiado por la Comisión para un proyecto depende de la duración del mismo. Para un proyecto de dos años, la financiación podrá alcanzar entre 150.000 y 200.000 ecus; para un proyecto previsto por tres años podrá ser superior a 300.000 ecus. Un control financiero importante interviene para cada proyecto. Se mandan hacer evaluaciones (ex-post o medio-término), de los proyectos financiados. La Delegación de la Comisión instalada en el país donde se financian los proyectos puede enviar propuestas. En general, la Delegación ayuda y supervisa la ejecución de los mismos.

¹⁰² Entrevista con I.LOHNER, Comisión Europea, D.G.I, Bruselas, 28 de febrero 1996.

B. REFLEXIONES Y ORIENTACIONES¹⁰³

La comunidad internacional está enfrentada al fracaso de las acciones de lucha contra la droga. Este fracaso se debe a ciertas leyes económicas que se cumplen perfectamente en el campo de las drogas. Según la primera ley, el campesino cultivador, que vive en un contexto de pobreza aguda y no puede contar con la ayuda de las autoridades, elige entre un abanico de producciones aquella que maximiza el ingreso que saca de su trabajo y asegura a su familia las mejores condiciones de vida posibles. Según una segunda ley, cuanto más elevadas sean las perspectivas de beneficio -y lo van a ser cuando el precio contiene una prima de riesgo ligado al carácter ilegal del producto- más potente será el estímulo económico a producir y comercializarlas. Según la tercera ley, la oferta responde a la demanda, cuando la demanda se formula con precios económicamente rentables. En el caso de las drogas ilícitas, el corolario inmediato es que mientras dure la demanda, tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo, la producción y el tráfico ilícitos van a persistir. La naturaleza ilegítima del mercado de las drogas ilícitas abre perspectivas de ingresos considerables: la presión para el desvío de precursores químicos y para el blanqueo de narcodivisas se refuerza y se ejerce sobre los países que no han puesto en práctica un marco legislativo y administrativo de represión del tráfico y blanqueo de dinero.

Este análisis, que puede parecer pesimista, presenta la ventaja de ser realista. Sus conclusiones no deben conducir a la renuncia de la acción internacional de lucha contra la droga, sino al contrario, a una reflexión en profundidad con vistas al

¹⁰³ Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement (C.E.) du Conseil concernant la coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre les drogues et la toxicomanie (poste budgétaire B7-5080)*, Bruselas, 30.06.1995, COM(95)296 final (Anexo: *Evaluation de la situation dans le domaine de la drogue et toxicomanie dans les pays en développement et élaboration d'une stratégie communautaire*); Commission européenne, Direction Général I, Relations économiques extérieures, Relations Nord-Sud, Relations économiques avec les organisations internationales, *Projet de communication: Actions de l'Union au plan externe dans le domaine de la lutte contre la drogue*, Bruselas, 29.04.1994.

fortalecimiento de su eficacia en el contexto internacional, caracterizado por un compromiso político cada vez más fuerte y difundido, y en el marco de una cooperación internacional en progresión. Se plantea entonces la cuestión de la mejor utilización posible de los recursos modestos previstos en la partida B7-5080.

La Comisión piensa que la respuesta a esta pregunta debe ser dictada por los siguientes principios (conformes a las orientaciones contenidas en el Plan de Acción europea de lucha contra la droga 1995-1999). Primero, las acciones llevadas por la Comunidad en el campo de la lucha contra las drogas deben inscribirse en la política global de cooperación de la Comunidad y deben ser complementarias a las llevadas a cabo por los Estados miembros, como se indica en el artículo 130u del T.U.E. Segundo, dichas acciones deben ser coherentes con las acciones y políticas comunitarias en los ámbitos conexos. La coherencia presenta la doble ventaja de favorecer un fortalecimiento mutuo de las acciones comunitarias y de poner en marcha el principio de subsidiariedad integrando las acciones comunitarias de lucha contra la droga en los campos donde existen una competencia y unas políticas comunitarias. Es así particularmente en materia de control del comercio de precursores y la lucha contra el blanqueo de capitales. Tercero, hacen falta indicadores precisos de un compromiso político del país socio para luchar contra los estupefacientes: la ratificación de los tres tratados de las Naciones Unidas se considera como la condición clave para una sinergia mínima entre las acciones nacionales y las acciones de la Comunidad.

La financiación comunitaria debería, sin que eso se convierta en una condición previa, beneficiar prioritariamente a los países socios que ratificaron los tres convenios internacionales en materia de lucha contra las drogas. Para estos países, la Comunidad concederá un apoyo prioritario a la preparación de su 'Plan director nacional de control de las drogas', en estrecha relación con el P.N.U.F.I.D. Los planes nacionales ofrecen la

triple ventaja de postular la ratificación de los tres tratados internacionales, identificar claramente la estrategia de lucha contra las drogas y la toxicomanía que llevará un país individualmente y precisar las necesidades en recursos útiles a la puesta en marcha de la estrategia.

El plan ofrece un marco para la complementariedad entre la acción comunitaria y la de los Estados miembros. Esta complementariedad se perseguirá también mediante la adaptación de las acciones resultantes de las conclusiones políticas y operativas adoptadas por la Unión en el marco de la P.E.S.C., en particular las acciones comunes, en materia de cooperación internacional en el campo de la lucha contra las drogas.

En el marco de un 'plan director', la Comunidad seleccionará las necesidades de asistencia externa coherentes con sus otras políticas y directivas. Así aportará su apoyo a los siguientes tipos de acciones:

- fortalecer las capacidades institucionales, administrativas y legales de los países en desarrollo para poner en marcha su 'plan nacional' una vez aceptado por el P.N.U.F.I.D.;
- fortalecer, mediante la asistencia técnica y la ayuda al establecimiento de instituciones especializadas, la capacidad de los países en desarrollo 'sensibles' de controlar el comercio de precursores, en coherencia con la legislación comunitaria en la materia;
- fortalecer la capacidad institucional de lucha contra el blanqueo de narcodivisas de los países en desarrollo 'sensibles', en coherencia con los esfuerzos de la Comunidad y sus Estados Miembros de saneamiento de sus sistemas financieros internos. Con respecto a la asistencia técnica, la Comisión, que realiza un esfuerzo considerable para la ejecución de programas en el marco de PHARE para 11 P.E.C.O., estaría capacitada para llevar acciones similares en los países en vías de desarrollo si pudiera disponer de medios humanos suplementarios;
- actuar en materia de prevención, tratamiento de toxicómanos y reinserción social, en coherencia con la política comunitaria de

cooperación al desarrollo y con sus objetivos prioritarios de lucha contra la pobreza y respeto de los derechos humanos;

- vigilar, mediante estudios de viabilidad previos a los proyectos de cooperación al desarrollo, que las preferencias comerciales especiales (actualmente otorgadas solamente a los países del Pacto Andino y América Central) se traduzcan en progresos de desarrollo económico y social (diversificación de exportaciones, desarrollo de cultivos alternativos, creación de empleos productivos alternativos y duraderos) que reducirán, al menos en términos relativos, la amplitud de la actividad económica y financiera ligada al narcotráfico.

En los dos últimos tipos de acciones, se prestará una atención especial a la participación de las poblaciones locales, O.N.G. y grupos socioeconómicos directamente interesados, así como a las acciones de desarrollo de las capacidades institucionales de los países en vías de desarrollo a nivel nacional y regional.

La reducción de los créditos de compromiso de la línea de lucha contra la droga -de 13 millones de ecus en 1993 a 10 millones de ecus los siguientes años-, además de poder analizarse como una reducción presupuestaria en este campo, puede también entenderse como una iniciativa de integrar estas acciones externas dentro de las actividades de cooperación.

La tendencia es que la línea se utilice para preparar las acciones prioritarias. De manera más precisa, servirá para: (1) financiar estudios para establecer el perfil del fenómeno de la droga en un país o una región en los aspectos de demanda, oferta, tráfico, desvío de precursores, blanqueo, y para deducir las prioridades de una estrategia nacional y sus necesidades, incluyendo las de asistencia externa; (2) ayudar a un país o grupo de países a poner en práctica el marco administrativo, legal y judicial que exige la acción de represión, del tráfico en particular; (3) financiar actividades pilotos en el campo de la prevención y reducción de la demanda; (4) financiar la fase de preparación de proyectos encaminados a la reducción de la oferta y que implicarían en una fase ulterior los medios

financieros disponibles en el marco de la cooperación; (5) identificar acciones de cooperación subregional para luchar de manera coordinada contra la producción ilícita, los desvíos de precursores y el tráfico.

Dado la creciente coordinación con el P.N.U.F.I.D. para llevar a cabo dichas actividades, la Comisión Europea tendría que fijarse como objetivo afectar un 25% de los créditos inscritos en la línea B7-5080 a apoyar acciones de este organismo.

C. EVOLUCIÓN RECIENTE

El 30 de junio de 1995, la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo un proyecto de reglamento para la línea presupuestaria B7-5080 'Programa de cooperación Norte-Sur en el ámbito de la lucha contra las drogas y la toxicomanía'¹⁰⁴, que más tarde fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.).¹⁰⁵

En el mes de marzo de 1996, el proyecto de reglamento se debate todavía en el Parlamento Europeo desde hace varios meses. Asimismo, en febrero de este año fue objeto de las primeras discusiones en el Consejo, entre los representantes nacionales de cooperación al desarrollo.

Con ocasión de los encuentros en el seno del Consejo, el representante de la Comisión (D.G.I.B.) defendió el 'reglamento de base legal' frente a las dudas de los delegados de los Estados miembros acerca de su pertinencia. La intención que la Comisión persigue con esta redacción es la de dar una base reglamentaria a una línea presupuestaria cuyo monto es limitado

¹⁰⁴ Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement (C.E.) du Conseil concernant la coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre les drogues et la toxicomanie (poste budgétaire B7-5080)*, Bruselas, 30.06.1995, COM(95)296 final.

¹⁰⁵ *Proposition de règlement (C.E.) du Conseil concernant la coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre les drogues et la toxicomanie (poste budgétaire B7-5080)*, en *Journal Officiel des Communautés européennes*, n°C242, Bruselas, 19.09.1995, p.8-10.

(10 millones de ecus en la actualidad) y cuyo campo es complejo (cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra la droga) para que no puedan desaparecer los fondos y por ende la competencia efectiva que posee la Comisión.¹⁰⁶

A continuación se relata de manera sucinta la presentación de la Comisión, que abarca su posición y reacción frente a la situación de las drogas en el mundo.¹⁰⁷

La utilización del instrumento se realiza en sinergia con las otras políticas comunitarias con vistas a reforzar la acción de la Comisión así como su coherencia con las otras instancias europeas. La línea puede utilizarse para la puesta en marcha del Acuerdo sobre precursores con los países andinos (ayuda técnica en las fronteras) y está en sintonía con el Sistema de Preferencias Generalizadas (ayuda a los campesinos para su reconversión hacia productos lícitos)¹⁰⁸. La puesta en marcha de la decisión de la Unión de noviembre 1993 de ayuda a Marruecos y la prosecución del proceso 'droga' de la conferencia de Madrid pueden beneficiarse de la línea también. Existe una transparencia de las actividades llevadas a cabo con este instrumento, lo que permite a los Estados miembros conocerlas (el inverso no suele confirmarse). La coordinación con el P.N.U.F.I.D. es máxima. Para financiar las políticas nacionales de lucha contra los estupefacientes y el narcotráfico en los países en vías de desarrollo, la Comisión coopera con esta entidad.

Mientras haya demanda en el mundo, siempre está comprometida la eficacia de largo término de las acciones de lucha. Esta ayuda sirve para combatir la droga y la evaluación de los proyectos puntuales es positiva. Evidentemente, es reducida en comparación con el problema en su conjunto. Éste no radica tanto en la

¹⁰⁶ Información obtenida por asistencia personal a las reuniones de 2 y 16 de febrero de 1996 del 'Consejo - Cooperación al Desarrollo' en Bruselas.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Cfr. *infra* capítulo tercero, punto III.

eficacia a nivel global de los proyectos sino en la coherencia mundial y la filosofía con respecto al narcotráfico y las drogas.

Las prioridades geográficas no siempre son fáciles de determinar. Debido en parte a su influencia en el tráfico hacia Europa, África podría ser una de ellas (tránsito y consumo) y Asia y los Balcanes (producción y tránsito de heroína) otra. Las acciones podrían concentrarse sobre los países por los cuales transitan los estupefacientes. Un problema agudo se plantea a la hora de implantar una cooperación con países como Afganistán y Myanmar y también con África: no se sabe con quién trabajar, los gobiernos no cooperan y a veces no existen formalmente. En ciertos casos no se percibe una voluntad efectiva de luchar contra la droga (narcoparlamento en Pakistán y Colombia). Hasta hace poco además los Estados no formulaban solicitudes de ayuda. Poco a poco, visto la infiltración del sistema y la corrupción, así como el aumento de la toxicomanía en muchos países, estas solicitudes empiezan a materializarse.

Para que la colaboración sea eficaz, deben reunirse dos elementos. De hecho, por un lado es preferible invertir donde existe una voluntad política de acción y, por otro lado, para la realización se necesitan socios creíbles y comprometidos. Con relación a las acciones en Turquía, por ejemplo, hay serias dudas acerca del compromiso político de las autoridades turcas (se desconoce si los equipos facilitados sirven para el propósito acordado) y se teme la existencia de una eventual ambigüedad oficial. Una buena utilización de los recursos exige que la ayuda se destine a los países donde las acciones parecen funcionar. Más que todo eso es lo que determina la destinación de los fondos.

En cuanto a las prioridades temáticas, se ha privilegiado el tratamiento de los toxicómanos y la prevención del abuso de drogas. Las actividades de desarrollo alternativo suelen ser un éxito pero su eficacia global puede ser dudosa: es necesaria una acción generalizada para lograrla. Ante la reciente petición boliviana de compensaciones a los agricultores que aceptan dejar

el cultivo de la coca, la Unión Europea y sus miembros piensan contestar positivamente al otorgamiento de una ayuda orientada al desarrollo alternativo y apoyan una solución socioeconómica del problema. Al contrario rechazan la idea de las compensaciones que consiste en una solución demasiado puntual y a corto plazo.

Para los objetivos de desarrollo (art.130u y w del T.U.E.), la droga constituye un elemento netamente negativo. Esto justifica que exista una cooperación comunitaria destinada a los países en vías de desarrollo en el campo de la lucha contra la droga y la toxicomanía. Las causas estructurales del narcotráfico en los P.V.D. constituyen el blanco de la propuesta de base legal. La producción de materias primas necesarias al procesamiento de estupefacientes existe a causa del subdesarrollo y la pobreza. Un análisis completo del fenómeno de la droga permite constatar que el desarrollo económico y social duradero está vinculado a la producción y tráfico así como a la toxicomanía.

Además de este aspecto de cooperación al desarrollo, la línea presupuestaria debe servir también al ejercicio externo de las competencias comunitarias. Sería preciso fortalecer la eficacia de la acción relativa a los precursores químicos, por ejemplo con los P.V.D., porque existen laboratorios que usan precursores en sus territorios. Se trata de complementar gracias a una acción financiera los compromisos jurídicos emprendidos.

D. LOS PROYECTOS FINANCIADOS EN COLOMBIA ENTRE 1987 Y 1995 CON LA LÍNEA B7-5080

Desde 1987 hasta 1995 incluido, la línea B7-5080 de 'cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra la droga' ha financiado en América Latina unos 113 proyectos con un monto total de 30.538.186 ecus, es decir casi un 40% (a título de comparación: Asia 30.5%, países A.C.P. 10.5%, países mediterráneos 15%, proyectos horizontales 1% y Europa Central y Oriental 3%). El reparto por sectores en América Latina es de un 30.4% para la reducción de la oferta, un 66% para la reducción de la demanda

y un 3.6% para las acciones multisectoriales. Los proyectos son realizados en su mayoría por organizaciones no gubernamentales (O.N.G.), así como por el P.N.U.F.I.D. y por administraciones y gobiernos nacionales.¹⁰⁹

En el anexo n°11, se menciona la lista de los 19 proyectos que se realizaron en Colombia entre 1987 y 1995 con esta línea presupuestaria. La mayoría de los proyectos financiados (15 proyectos) se han orientado a la reducción de la demanda, tanto el tratamiento como la prevención. Una minoría (4 proyectos) se ha dedicado a la reducción de la oferta, es decir la reconversión y la represión. Los socios son, por lo general, organizaciones no gubernamentales, principalmente europeas pero también locales. El P.N.U.F.I.D. interviene a veces como contraparte.

¹⁰⁹ Commission européenne, Direction Générale I.B., Relations extérieures: Méditerranée du Sud, Moyen et Proche-Orient, Amérique Latine, Asie du Sud et du Sud-Est et Coopération Nord-Sud, *Rapport sur l'action externe menée par la Commission européenne en matière de lutte contre la drogue (1987-1995)*, Bruselas, 18.01.1996.

III. LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

A. PAUTAS GENERALES

Ante todo, conviene realzar la existencia del *Reglamento (C.E.E.) n°443/92 del Consejo de 25 de febrero de 1992 relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia*¹¹⁰. Los antecedentes de esta reglamentación se encuentran en las 'Directrices para la cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia' presentados por la Comisión el 11 de junio de 1990 y donde identificaba los campos y estrategias principales de asistencia técnica y financiera así como de cooperación económica para el período 1991-1995. Se establece la política antidroga como una area prioritaria de la cooperación con América Latina. El Consejo adoptó las directrices el 4 de febrero de 1991 y luego les hizo efectivas en el reglamento mencionado. El artículo 5 de este reglamento contiene una mención interesante: "Se prestará especial atención a actividades de lucha contra la droga. La cooperación de la Comunidad con los Países en vías de Desarrollo de América Latina y Asia (P.V.D.-A.L.A.) para fomentar la lucha contra la droga se intensificará mediante un diálogo centrado en el contexto más general del desarrollo económico de los países productores y de su cooperación con la Comunidad Europea. Dicha cooperación incluirá acciones referidas tanto a la ayuda humanitaria como a la ayuda para el desarrollo". Esta afirmación deja clara la orientación comunitaria elegida en la materia.

Como se presenta a continuación, además de esta norma, se emprendieron diálogos de distinta índole entre la Comunidad Europea y América Latina.

¹¹⁰ Publicado en D.O.C.E. n°L52 de 27.02.1992, p.1.

B. LAS CONFERENCIAS INTERPARLAMENTARIAS (PARLAMENTO EUROPEO - PARLAMENTO LATINOAMERICANO)

En 1972, el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano expresaron su deseo de estrechar las relaciones y mantener contactos permanentes entre ambas instituciones. Decidieron entonces celebrar reuniones regulares a fin de analizar los problemas de interés mutuo. Del 15 al 18 de julio de 1974 se reunió en Bogotá (Colombia) la I Conferencia Interparlamentaria y a partir de 1975 se decidió que los encuentros iban a tener lugar cada dos años de manera alternativa en Europa y América Latina. Con esto empezó el principal y más antiguo instrumento de diálogo político institucionalizado entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de América Latina, representados por sus respectivas delegaciones en el Parlamento Latinoamericano.¹¹¹

Entre la multiplicidad de temas que se abordan en las Conferencias¹¹², se encuentra el problema de la droga, que se debatió por primera vez en 1981 durante la IV Conferencia. Respecto de la lucha contra el abuso y el tráfico de estupefacientes (artículo 28), la IV Conferencia invitó los Parlamentos a apoyar todas las medidas dirigidas a limitar la producción, el consumo y la distribución ilegal de estupefacientes y a colaborar estrechamente con las autoridades de sus respectivos países y organismos internacionales para lograr su erradicación mediante una acción basada en un plan educativo, legislativo, social y penal; solicitó una mayor colaboración con las Naciones Unidas y sus organismos especializados a fin de coordinar las acciones y evitar la proliferación de organizaciones que se ocupen del mismo problema; y propuso, por último, la creación de un grupo de trabajo mixto

¹¹¹ *El Parlamento Europeo y América Latina: relaciones institucionales y principales puntos de vista*, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Documento de trabajo, Serie Política W-14, Estudio externo, Luxemburgo, julio 1995, p.12-13.

¹¹² Intercambio comercial y fomento de las inversiones, integración económica regional, deuda externa, cooperación científica y tecnológica, cooperación energética, democracia y paz, derechos humanos, pobreza, derechos de la mujer, protección del medio ambiente, etc.

encargado de estudiar la cuestión y de presentar un documento sobre la legislación en vigor en cada país miembro y las medidas adoptadas por los distintos gobiernos sobre el tema de la droga.¹¹³

No se volvió a considerar la cuestión de la droga hasta la VIII Conferencia en 1987; desde esta fecha, sin embargo, se ha abordado en cada encuentro. Las conclusiones de la VIII Conferencia, en su párrafo titulado 'La lucha contra la droga', resaltan la necesidad de la internacionalización del tema para lograr mejorar la eficacia de la lucha, así como el carácter multidimensional del problema y, por lo tanto, de las acciones a emprender para su combate¹¹⁴. La IX Conferencia (1989) insistió sobre la acción a realizar contra las actividades de blanqueo de dinero, volvió a subrayar la necesidad de una lucha mundial y global e invitó la Comunidad Europea a reforzar su ayuda financiera y técnica en América Latina para poner en práctica programas de lucha contra la droga y a dar prioridad a aquellos países que adopten medidas tendentes a su solución (artículos 34 a 40, título 'Sobre los problemas de la droga')¹¹⁵. En 1991, la X Conferencia, en sus artículos 53 a 56, acogió con satisfacción el incremento de las campañas por parte de las autoridades europeas y latinoamericanas contra la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes, la entrada en vigor de la Directiva europea sobre el blanqueo de dinero, la ayuda económica concedida a Colombia (mediante el Programa Especial de Cooperación) y las medidas de apoyo a los otros países andinos (facilidad de acceso al mercado europeo para las exportaciones andinas)¹¹⁶. La XI Conferencia (1993) reiteró su decisión de continuar la lucha contra el tráfico ilegal de estupefacientes y contra las organizaciones criminales que lo fomentan (artículo

¹¹³ *Ibid.*, p.26 y 164-165.

¹¹⁴ *Ibid.*, p.26 y 236-237.

¹¹⁵ *Ibid.*, p.27 y 263.

¹¹⁶ *Ibid.*, p.27 y 280-281.

11) ¹¹⁷. La XII Conferencia, que tuvo lugar en 1995, reconoció la importancia del sistema de preferencias comunitarias otorgado a los países andinos para el fomento de sus exportaciones (artículo 9) y pidió un mayor apoyo para los países latinoamericanos, especialmente la región andina, en su lucha contra el narcotráfico (artículo 20) ¹¹⁸.

Se ha podido constatar que el tema del narcotráfico ha suscitado un interés continuo desde finales de los años ochenta en las reuniones interparlamentarias celebradas entre los Parlamentos Europeo y Latinoamericano. Como suele ocurrir en semejantes casos, se trata más de declaraciones de intención que de realizaciones prácticas, pero el hecho es que la preocupación para la lucha contra la droga ha existido en este marco.

C. EL DIÁLOGO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL GRUPO DE RÍO

El Grupo de Río, creado el 18 de diciembre de 1986, agrupa para una cooperación intergubernamental a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, así como representaciones rotativas de los países centroamericanos y caribeños.

Entre el Grupo de Río y la Unión Europea, existe un proceso de diálogo institucionalizado sobre grandes temas políticos y económicos de interés común. Revelando la dimensión regional adquirida por el narcotráfico, las reuniones entre el Grupo de Río y la Unión Europea se han ocupado del problema de la droga.

El diálogo se ha convertido en un mecanismo único de cooperación política. Este mecanismo ha permitido crear una serie de parámetros comunes frente a los problemas globales y a las cuestiones internacionales de indiscutible trascendencia como la democracia, el buen gobierno, los derechos humanos, la protección

¹¹⁷ *Ibid.*, p.27 y 290.

¹¹⁸ *Ibid.*, p.302-303.

del medio ambiente y la lucha contra la criminalidad internacional.

Entre los futuros esfuerzos que se deben promover en el marco de la concertación política, se puede notar la necesidad de acciones conjuntas concretas en lo referente a los temas de la agenda global, en particular en la lucha contra el narcotráfico, la corrupción, el lavado internacional de activos ilícitos y la criminalidad organizada, asuntos que por ser globales demandan acciones concertadas que los países no pueden asumir individualmente.¹¹⁹

Fue en la reunión ministerial de Roma de 20 de diciembre de 1990 cuando se institucionalizó el diálogo político que comporta una atención renovada al problema de la droga. El preámbulo del documento que se publicó reconoce la corresponsabilidad de los países productores, de tránsito y consumidores y contiene la voluntad de colaborar estrechamente en materia de drogas, aspecto que es mencionado como uno de los ámbitos prioritarios de la cooperación bilateral. Cooperación en el campo del desarrollo alternativo y la reducción de la demanda, promoviendo asimismo una mayor cooperación entre las policías antidrogas de ambas regiones. Ratificando estos principios, la primera reunión ministerial con carácter institucionalizado entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río de 26 y 27 de abril de 1991 añadió el blanqueo de dinero y el tráfico de precursores como ámbitos de cooperación.¹²⁰

Desde el inicio del diálogo político entre la Unión Europea y el Grupo de Río, la lucha contra la droga fue incluida en la agenda birregional: las distintas declaraciones conjuntas siempre han contemplado los tres aspectos más relevantes de la lucha contra la droga, a saber la producción, el tráfico y el consumo.

¹¹⁹ Cancillería colombiana, *Relaciones bilaterales entre Colombia y la Unión Europea*, Documento interno, Bogotá, verano 1995.

¹²⁰ I.R.E.L.A., *América Latina y Europa frente al problema de la droga: ¿Nuevas formas de cooperación?*, Dossier n032, Madrid, mayo 1991, p.53.

La VI Conferencia Ministerial Institucionalizada de la Unión Europea y el Grupo de Río se celebró en la ciudad de Cochabamba en Bolivia, durante los días 15 y 16 de abril de 1996, con el propósito de fortalecer las relaciones e intensificar el diálogo político entre ambos bloques. Se abordaron temas de interés común como son la cooperación e inversión entre Europa y América Latina, el desarrollo sostenible y la lucha antidrogas, que fue uno de los temas más importantes de la cita. En este último campo, Bolivia, que asumía la secretaría temporal, pretendía lograr que los participantes adoptaran en su declaración conjunta la reafirmación de la visión de responsabilidad compartida y respeto de soberanía. La idea era establecer un consenso sobre la lucha contra el narcotráfico, en la medida en que existe una gran coincidencia de vistas y una sensibilidad muy parecida en cuanto a cómo enfrentar la cuestión. Dado que la droga afecta de igual manera a países productores, de tránsito y consumidores, el nuevo discurso parece centrarse en promover acciones birregionales conjuntas y concertadas. Otra meta que Bolivia deseaba alcanzar era que la Unión Europea apoyara la iniciativa de convocar a un foro internacional sobre drogas y delitos conexos para 1998, cuando se cumplan diez años de vigencia de la Convención de Viena.¹²¹

La Declaración de Cochabamba contiene indicaciones que se hacen eco de las anteriores pretensiones. Primero, se subraya la necesidad de mantener un diálogo político de alto nivel entre el Grupo de Río y la Unión Europea así como la importancia de las acciones llevadas a cabo en todas las agrupaciones posibles. Segundo, las partes están de acuerdo en la celebración de una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los temas de las drogas y propusieron ideas para organizarla. Tercero, se satisfacen con el acuerdo logrado para desarrollar y profundizar sus relaciones en el área y recalcaron la promoción de medidas concretas comunes. Cuarto, incitan la

¹²¹ Art. CUSATTO D. -periodista colaborando con la Dirección General X de la Comisión Europea-, *Dossier especial: Grupo de Río/Unión Europea*, Bruselas, 15 abril 1996.

comunidad internacional a fomentar acciones comunes basadas en el principio de corresponsabilidad para lograr una auténtica reducción de la oferta y demanda de drogas ilícitas tanto de origen natural como sintético, para controlar el desvío de precursores químicos, el blanqueo de dinero y otros delitos relacionados y para asegurar la cooperación judicial y la ejecución de programas de desarrollo orientados a abolir la producción.¹²²

D. LA COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PACTO ANDINO

El Pacto Andino fue firmado en 1969 en Cartagena (lo que explica que también se le conozca como 'Acuerdo de Cartagena') entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con el objetivo de crear una integración económica regional.

En su seno se adoptaron algunos programas con alcance regional de actuación en materia de lucha contra el tráfico de drogas, ya que es una zona muy afectada por el problema. Las principales iniciativas en la lucha antidroga a nivel de los órganos de integración andina han puesto el énfasis más bien en los aspectos judiciales y policiales de la lucha antidroga que en utilizar la integración regional como vehículo para una estrategia de desarrollo alternativo. La única excepción en este sentido es la decisión 250 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, adoptada el 12 de septiembre de 1989, que aprobó un 'Plan para la sustitución y desarrollo alternativo en las zonas de producción de coca de los países andinos' que cuenta con la cooperación de la Comunidad Europea.¹²³

Un acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela fue publicado en el Diario Oficial de

¹²² *Cochabamba Declaration*, VI Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río - Unión Europea, 15-16 de abril de 1996, Cochabamba, Bolivia.

¹²³ I.R.E.L.A., *América Latina y Europa frente al problema de la droga: ¿Nuevas formas de cooperación?*, Dossier n032, Madrid, mayo 1991, p.33-34.

las Comunidades Europeas el 28 de enero de 1993 y firmado el 23 de abril de 1993 en Copenhague, en sustitución del acuerdo marco de cooperación de 1983. Este documento hace referencia, entre otros temas, al fundamento democrático de la cooperación, al refuerzo de la misma, a la cooperación económica y comercial, así como a la cooperación en la lucha contra la droga.

El artículo 25, titulado 'Cooperación en la lucha contra la droga', contiene elementos elocuentes:

"Las Partes contratantes se comprometerán, de conformidad con sus competencias respectivas, a coordinar e intensificar los esfuerzos para la prevención y la reducción de la producción, la distribución y el consumo ilícitos de drogas.

Esta cooperación, apoyándose en los organismos competentes en este ámbito, incluirá especialmente:

- proyectos, a favor de los nacionales de los países del Pacto Andino, de formación, educación, tratamiento y rehabilitación de los toxicómanos;
- programas de investigación;
- las medidas y acciones de cooperación destinadas a favorecer el desarrollo alternativo, incluida la sustitución de cultivos, entre otras;
- el intercambio de información pertinente, incluidas las medidas en materia de blanqueo de dinero;
- la vigilancia del comercio de productos químicos precursores y esenciales;
- programas de prevención del uso abusivo de drogas.

Las Partes contratantes tendrán la posibilidad de incluir, de mutuo acuerdo, otros ámbitos de actuación."¹²⁴

La tercera Comisión Mixta Unión Europea-Grupo Andino se reunió los días 29 y 30 de septiembre de 1994 en Quito. Entre muchos elementos que se previeron desarrollar, se incluyeron temas como

¹²⁴ Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en D.O.C.E., n°C25, Bruselas, 28.01.1993, p.32-42.

SIDA, apoyo a la democracia, droga y organizaciones no gubernamentales.¹²⁵

Además de lo que se acaba de describir, se debe subrayar, por un lado, que el Sistema de Preferencias Generalizadas se aplica en el marco del Grupo Andino, y, por otro lado, que se estableció entre las dos zonas un diálogo especializado en materia de narcotráfico que desembocó en el reciente convenio relativo a los precursores. Por ser fundamentales para esta investigación y dado su extensión, estos dos temas se abordan en el capítulo siguiente.

E. OTROS DIÁLOGOS

Durante la XI Conferencia de San José en Panamá, de 23 y 24 de febrero de 1995, los Ministros de los Asuntos Exteriores de la Unión Europea y América Central, y de Colombia, México y Venezuela como países cooperantes, subrayaron -además de su interés para la paz, los derechos humanos, la democracia, la modernización estatal y la reducción de las desigualdades sociales- la importancia de la lucha contra la criminalidad y el tráfico de drogas. Los ministros europeos consideraron la posibilidad de una asistencia aumentada para las políticas de reducción de la demanda de droga y para la asistencia policial técnica. Quieren integrar las acciones futuras en una estrategia a medio y largo términos y establecer un diálogo más estructurado.¹²⁶

¹²⁵ Cancillería colombiana, *op.cit.*

¹²⁶ ID., *Cooperation in the fight against drugs: European and Latin American Initiatives*, Dossier n°55, Madrid, octubre 1995, p.48; Commission européenne, *Bulletin de l'Union européenne*, 1/2 1995, p.116.

A modo de conclusión sobre la cooperación birregional en materia de droga se aborda su futuro. Hasta hace poco tiempo una de las prioridades europeas era América Latina. Últimamente se está viviendo una transición debida a que por un lado se ha tomado conciencia que otras regiones padecen igualmente el fenómeno (Asia, África, Mediterráneo del Sur y los P.E.C.O.); por otro lado, han surgido nuevos temas de preocupación (el medio ambiente, por ejemplo).

La política de lucha contra los estupefacientes nunca ha sido una prioridad en las relaciones corrientes entre las dos zonas. Sin embargo hubo una profundización. El diálogo político y la cooperación se intensificaron, tanto desde el punto de vista individual como birregional. Es un tema que no puede evitarse ni descuidarse porque el comercio existe entre las dos regiones e influye en ambas partes, especialmente en la estabilidad y la salud pública.

CAPÍTULO TERCERO LA COOPERACIÓN ESPECÍFICA DE LA UNIÓN EUROPEA CON COLOMBIA EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Los primeros vínculos de Colombia con la entonces Comunidad Económica Europea se remontan a 1961 cuando el representante en Bruselas de la Federación de Cafeteros, Gabriel Giraldo Jaramillo, fue acreditado como embajador ante la Comunidad Europea. No obstante, para la entidad europea, Colombia no despierta más que un escaso interés político, económico y comercial. En 1975, Colombia representa a los países latinoamericanos frente a la C.E.E. y, a través del Pacto Andino, desarrolla un contacto birregional, cuyo resultado fue un 'Programa europeo de cooperación comercial con los países en vías de desarrollo no asociados' que funcionó entre 1976 y 1981. En 1977, Colombia unificó su representación al designar un embajador con rango exclusivo ante la C.E.E., con vistas a facilitar así las negociaciones eventuales. En 1979, el Presidente Turbay viajó a Bruselas para concretar un acuerdo económico y de cooperación entre el Pacto Andino y la Comunidad, pero éste se congeló debido al golpe de Estado en Bolivia.

Existía un interés de la Comunidad Económica Europea y las organizaciones no gubernamentales europeas por la democratización, el proceso de paz y la deuda externa. Este interés fue utilizado por la presidencia colombiana de Betancur (1982-1986) para liderar la conclusión de un acuerdo de cooperación entre el Grupo Andino y la C.E.E. De hecho, la estancia de Betancur en Bélgica en agosto de 1983 fue seguida por la firma en diciembre de 1983 del acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y los países del Acuerdo de Cartagena. Este acuerdo integraba los aspectos de cooperación económica, cooperación para el desarrollo, cooperación comercial y régimen de la nación más favorecida. Una comisión mixta de cooperación fue instalada. La entrada en vigencia del acuerdo se ha hecho

efectiva a partir de 1987.¹²⁷

Colombia, país relativamente más desarrollado que otros países en vías de desarrollo, ha beneficiado efectivamente de la ayuda de la Comunidad de manera tardía y con un monto modesto. El total de la ayuda se eleva a 28.5 mecus en el decenio 1979-1989 que se reparte en: cooperación financiera y técnica (8 mecus en proyectos de desarrollo), ayudas de emergencia (2,5 mecus), ayuda alimenticia (4,9 mecus), ayudas vía las organizaciones no gubernamentales (3,8 mecus), un apoyo a la promoción comercial (1,6 mecus), y otros créditos para la cooperación energética, la investigación y desarrollo¹²⁸ y la formación (4,7 mecus). Como lo vamos a ver concretamente, a partir de 1987 también se financiaron proyectos de lucha contra la droga.¹²⁹

El año 1990 fue decisivo en las relaciones europeo-colombianas, puesto que a partir de entonces se enfocaron definitivamente hacia la lucha contra la droga. En consecuencia, en el presente capítulo se analizan las mayores pautas de cooperación entre Europa y Colombia en materia de lucha antidroga a partir de este año: el diálogo político de alto nivel desde 1990, el Programa Especial de Cooperación de 1990, el consecutivo Sistema de Preferencias Generalizadas y el Acuerdo sobre los precursores de 1995, así como la cooperación de otra índole con Colombia (O.N.G., gubernamental, P.N.U.F.I.D.).

¹²⁷ RAMIREZ J.L., *Las relaciones internacionales de Colombia con la Comunidad Económica Europea*, en *Colombia y América Latina frente a Europa 1992*, C.L.A.D.E.I.-C.E.I.-F.E.S.C.O.L., Bogotá, 1991, p.43-46; ID., *Las relaciones económicas de Colombia con la C.E.E., 1978-1988*, en *Colombia internacional*, n07, julio-sept.1989, p.9-16.

¹²⁸ La cooperación en el campo científico permitió abrir perspectivas de 'joint-ventures' científicas de muy alto nivel susceptibles entre otras cosas de constituir una alternativa al cultivo de coca.

¹²⁹ Base de datos RAPID: *E.U.-Columbia relations*, Bruselas, 13.03.1995; Comisión Europea, *Relations C.E.E.-Colombie*, Memo 14/90, Bruselas, 05.04.1990, p.1.

I. EL DIÁLOGO POLÍTICO DE ALTO NIVEL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y COLOMBIA

A finales de noviembre de 1989, Abel Matutes, Comisario responsable de las relaciones con América Latina, efectuó una visita a Colombia donde fue recibido por el presidente Virgilio Barco. En esta ocasión, el Comisario europeo habló de la solidaridad comunitaria hacia el Gobierno colombiano en su lucha contra el tráfico de droga. Describió los esfuerzos desarrollados hasta la fecha por la Comunidad y sus Estados miembros para luchar contra los estupefacientes, orientados tanto hacia la demanda como hacia la oferta. Expresó una aprensión comprensible cuando dijo que: "Estamos creando el gran mercado europeo pero no queremos que se convierta en gran mercado común de los narcóticos". Insistió sobre la necesidad de profundizar en los vínculos entre la Comunidad Europea y Colombia en todos los campos, y en especialmente en la cooperación comercial, industrial, técnica y financiera. La Comisión contribuye a los esfuerzos en vista de la obtención de un acuerdo internacional del café equitativo y que tome en cuenta los intereses colombianos. Esta institución se compromete a hacer el máximo para que el mayor número posible de productos exportados por Colombia puedan acceder al Sistema de Preferencias Generalizadas. En el marco de sus competencias, la Comisión está dispuesta a estudiar y contribuir a la puesta en marcha del Programa Especial de Cooperación presentado por Colombia a la comunidad internacional. En opinión del comisario Matutes, tal conjunto de acciones y gestiones a nivel comunitario, que crean condiciones más favorables al desarrollo económico colombiano, representa una ayuda concreta e importante a los esfuerzos del Gobierno de Colombia.¹³⁰

Algunos meses después, fue el presidente Virgilio Barco quien viajó a Europa para presentar oficialmente su anunciado 'Programa

¹³⁰ Commission européenne, Service du porte-parole, M. Matutes en Colombie reçu par le président Barco : solidarité dans la lutte contre la drogue, Note d'information IP(89)885, Bruselas, 21 noviembre 1989.

especial de cooperación', que obtuvo el éxito anunciado y a raíz del cual se fortalecieron de manera efectiva las relaciones entre ambas regiones a partir de 1990.

Durante los dos últimos años, los contactos entablados entre la Comunidad Europea y Colombia fueron proseguídos al más alto nivel.

Manuel Marín, Vicepresidente de la Comisión Europea y responsable para las relaciones con América del Sur, efectuó una visita a Colombia del 14 al 17 de junio de 1994. Tuvo ocasión de reunirse con César Gaviria Trujillo, presidente de la República, Noemí Sanín, Ministra de Relaciones exteriores, y el Ministro Santos, del Comercio exterior. Las discusiones se refirieron, entre otros temas, a la cooperación entre la Unión Europea y el Pacto Andino.¹³¹

A la inversa, los días 19 y 20 de septiembre del mismo año, Humberto De la Calle Lombana, vicepresidente colombiano, fue recibido oficialmente en Bruselas por los comisarios europeos Manuel Marín y Hans Van den Broek. Se discutió el nuevo programa gubernamental colombiano, en sus conceptos de reforma de la Justicia, lucha contra el blanqueo de dinero, corrupción y derechos humanos.¹³² Este encuentro fue el primer diálogo a alto nivel de la Unión Europea con el nuevo Gobierno liberal del presidente Ernesto Samper Pizano.

Un objetivo fundamental de esta visita colombiana a las instituciones europeas era obtener la garantía de la renovación para diez años de las preferencias arancelarias adoptado por la Unión Europea como parte de su colaboración en la lucha contra el narcotráfico. Se dió una respuesta relativamente alentadora y positiva a la petición de Colombia. En este país se considera

¹³¹ Commission européenne, *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 1994*, Bruselas-Luxemburgo, 1995, p.340.

¹³² *Ibid.*; Commission européenne, *Bulletin de l'Union européenne*, Bruselas, 9-1994, punto 1.3.21.

este instrumento como esencial para la lucha antidroga, porque representa una contribución al crecimiento y la diversificación de la economía, a la mejora del nivel de vida de la gente y a la reconversión de cultivos. Tras explicar la política colombiana en la materia y reafirmar su compromiso, el Vicepresidente pidió una mayor colaboración europea en el control de los precursores químicos y el blanqueo de dinero y en la prevención del consumo. Igualmente pidió mayor cooperación judicial, especialmente en la transferencia de pruebas practicadas en el exterior y comprometedoras de narcotraficantes colombianos. Al mismo tiempo, solicitó la posibilidad de ser parte a la 'Convención europea relativa al blanqueo de dinero, pesquisa, decomiso y confiscación de los productos del crimen' del Consejo de Europa y buscó el apoyo de la Unión al respecto. Un otro elemento fundamental de la visita era el de subrayar la necesidad de un fortalecimiento del diálogo político entre la Unión Europea y Colombia. Desde el punto de vista de las relaciones diplomáticas colombianas es muy importante profundizar en los contactos con el socio europeo. Para significar la importancia que otorga Colombia a Europa, H. De la Calle anunció que estaba planeada para principios de 1995 una visita del propio presidente Samper.¹³³

Los días 13 y 14 de marzo de 1995, el presidente Ernesto Samper Pizano efectuó efectivamente su visita de trabajo a Bruselas. Tuvo un encuentro con el Presidente de la Comisión Europea Jacques Santer y los comisarios Manuel Marín, para las relaciones con América Latina y Leon Brittan, para las relaciones económicas exteriores. Básicamente, se abordaron las mismas inquietudes que durante la precedente visita colombiana a las autoridades europeas. El presidente colombiano solicitó el fortalecimiento de las relaciones comerciales bilaterales y revitalizar la cooperación con el Pacto Andino así como ampliar durante diez años las facilitadas otorgadas a las exportaciones de su país a

¹³³ Art.J.C.RINCON, *Visita del vicepresidente de Colombia a la Unión Europea*, redactado para la D.G.X-B-4 'External Information (Latin America)' de la Comisión Europea, Bruselas, 19.09.1994; Entrevista de J.C.Rincón al vicepresidente de Colombia, realizada para la D.G.X-B-4 'External Information (L.A.)' de la Comisión Europea, Bruselas, 20.09.1994.

través del Sistema de Preferencias Generalizadas. Renovó la solicitud de que Colombia sea parte de la 'Convención Europea relativa al blanqueo de dinero, pesquisa, decomiso y confiscación de los productos del crimen' del Consejo de Europa. Además, se procedió a firmar con representantes del Banco Europeo de Inversiones (B.E.I.) un acuerdo marco legal de inversiones para financiar grandes proyectos de infraestructura en Colombia. Se habló adicionalmente de varios temas relacionados con la situación y la política del país, tales como narcotráfico, derechos humanos, comercio y deuda externa.¹³⁴

Estos contactos de alto nivel entre autoridades europeas y colombianas se han convertido en el punto de partida de las pautas de cooperación específica de la Unión Europea con Colombia, que se presentan en las siguientes tres partes.

¹³⁴ Art.D.CUSATTO, *Gira europea del presidente colombiano. La Unión Europea apoya contra la droga en Colombia*, redactado para D.G.X-B-4 de la Comisión Europea, Bruselas, 16.03.1995.

II. EL 'PROGRAMA ESPECIAL DE COOPERACIÓN': LA SOLICITUD DEL PRESIDENTE COLOMBIANO Y LA RESPUESTA COMUNITARIA

El 6 de abril de 1990, el Presidente colombiano Virgilio Barco presentó oficialmente a las instancias comunitarias el 'Programa Especial de Cooperación' (P.E.C.) que comporta un conjunto de acciones prioritarias con vistas a combatir la influencia negativa de la droga para el ambiente económico y social de Colombia. La propuesta fue igualmente presentada por Colombia al resto de la comunidad internacional.

La solicitud de apoyo fue recibida muy positivamente por la Comunidad Europea. Con fecha de 29 de junio de 1990, se publicó la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, aprobada por el Consejo, de respuesta al Plan Especial de Cooperación de Colombia (documento COM(90)245 final).

En su comunicación, la Comisión confirma la necesidad de una acción comunitaria excepcional en favor de los países andinos afectados por el problema de la droga, y en especial Colombia. Decide asignar un presupuesto para la puesta en marcha de acciones de cooperación económica y desarrollo. Además propone la apertura del mercado comunitario para la eliminación de los derechos de aduanas por los principales productos de exportación de Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, así como su apoyo reforzado para acciones de sustitución de cultivos y rehabilitación de la economía. Son medidas concretas de apoyo a los esfuerzos llevados a cabo en este sentido, tanto a escala nacional como internacional. A raíz de la propuesta colombiana se fomenta una verdadera intensificación temporal de la cooperación de la Comunidad Económica Europea con Colombia y la región andina.¹³⁵

¹³⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión. Respuesta comunitaria al Plan especial de cooperación de Colombia (Propuesta de reglamento S.P.G., Proyecto de Decisión de los representantes de los Gobiernos de los E.M. de la C.E.C.A., Propuesta de Resolución)*, COM(90)254 final, Bruselas, 29.06.1990; Base de datos RAPID, E.U.-Columbia relations, Memo 95/41, Bruselas, 13.03.1995.

Tras un análisis de la situación estructural y conyuntural económica y social de Colombia (punto A) y del Plan especial de cooperación (punto B), se indica la respuesta comunitaria al P.E.C. (punto C).¹³⁶

A. LA INDICACIÓN DE LA SITUACIÓN COLOMBIANA

A finales de los años ochenta, Colombia sufre una crisis grave¹³⁷: la lucha abierta que su Gobierno está llevando a cabo contra los narcotraficantes no sólo ha costado un importante tributo en vidas humanas sino que también amenaza con desestabilizar al país, tanto política como económicamente. La violencia política y la influencia de la producción y tráfico de estupefacientes caracterizan el panorama colombiano. En este contexto, el Gobierno Barco (1986-1990) ha tomado dos iniciativas: un plan de integración política y de pacificación nacional y una valerosa acción en la lucha contra el narcotráfico.

En 1989, el Gobierno emprendió serios esfuerzos con vistas a iniciar un proceso de liberación comercial y apertura económica: legislación más favorable a las inversiones extranjeras en los países andinos, privatización de las empresas públicas y diversificación de los productos y mercados de exportación. Ese año, la tasa de crecimiento del producto interno bruto fue positiva, la tasa de inflación controlada y la balanza comercial prácticamente equilibrada (mientras que la balanza de pagos registró un déficit). Los sectores minero y agrícola (a excepción del café) fueron dinámicos, pero la producción industrial y las actividades comerciales de la construcción decrecieron.

¹³⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión. Respuesta comunitaria al Plan especial de cooperación de Colombia (Propuesta de reglamento S.P.G., Proyecto de Decisión de los representantes de los Gobiernos de los E.M. de la C.E.C.A., Propuesta de Resolución)*, COM(90)254 final, Bruselas, 29.06.1990

¹³⁷ Cfr. segundo título, capítulo primero, punto II.C. y capítulo segundo, punto I.D.

Esta situación económica relativamente favorable se estuvo degradando, debido sobre todo a la importante caída de los precios del café en el mercado internacional, lo cual provocó una gran pérdida de ingresos de exportación. Además, los serios esfuerzos del gobierno colombiano en su lucha contra la producción y el tráfico de droga sustrajo importantes recursos financieros a la economía colombiana. Estos recursos, aún siendo ilícitos, aportaban una contribución positiva al producto nacional bruto de Colombia.

B. EL ÁMBITO DE COBERTURA DEL 'PLAN ESPECIAL DE COOPERACIÓN'

Frente a las dificultades, el Gobierno colombiano, que considera que no es el único responsable del problema del tráfico de estupefacientes, decidió solicitar el apoyo de la comunidad internacional y presentó a finales del mes de noviembre de 1989 un 'Programa especial de cooperación', a fin de obtener su solidaridad. Éste es un programa de cooperación económica destinado a apoyar a Colombia en su lucha contra las drogas. Abarca una serie de acciones en distintos ámbitos prioritarios, tales como el comercio internacional, el desarrollo industrial y agroindustrial, la sustitución de cultivos y el 'Plan nacional de rehabilitación'. Los proyectos presentados por el Gobierno colombiano en apoyo del plan incluyen una solicitud de financiación exterior global de 1.180 millones dólares repartidos en cinco años, de 1990 a 1995.

El plan abarca cuatro grandes campos de acción y diferentes sectores: refuerzo de la economía, lucha contra los cultivos ilícitos, defensa de la democracia y programas complementarios.

1. El refuerzo de la economía

En cuanto al comercio internacional, se solicita una cooperación internacional especial para:

- las concesiones comerciales unilaterales: reducción de las barreras aduaneras y no aduaneras para permitir que los productos

colombianos accedan más fácilmente a los mercados exteriores;
- la cooperación técnica y financiera, a fin de reforzar la oferta colombiana exportable, así como una tecnología que contribuya a la mejora de la calidad, las condiciones fitosanitarias y técnicas de sus productos de exportación.

Un segundo elemento atañe al desarrollo industrial y agroindustrial. La posibilidad de superar la crisis que atraviesa el país se basa en gran parte en su capacidad de mantener el ritmo satisfactorio de crecimiento económico. Este depende a su vez de la contribución y la aportación de la industria y la agroindustria, de las que dependen las condiciones de acceso a los mercados internacionales, y de la obtención de capitales extranjeros y tecnologías, a fin de adaptar su aparato productivo. La industria y agroindustria representan una alternativa económica concreta en el ámbito nacional y regional, frente a las actividades del tráfico de estupefacientes. La modernización de la industria exige el acceso a las nuevas tecnologías en el proceso, los equipos y la creación de productos orientados hacia los mercados internacionales. Se solicita asimismo un apoyo financiero exterior -inversiones directas- para completar el ahorro público y privado interior aplicable a este sector.

2. La lucha contra los cultivos ilícitos

La sustitución de los cultivos ilícitos: El aumento de la demanda de estupefacientes a partir de los años setenta favoreció el desarrollo de cultivos ilícitos en Colombia, procedentes tanto de pequeños productores, campesinos, indígenas y colonos, como de grandes plantaciones pertenecientes a los narcotraficantes. Aunque la producción de la materia prima elemental para la fabricación de estupefacientes constituye en Colombia una actividad marginal, este programa pretende eliminar la presencia de estos cultivos y evitar su difusión entre los campesiones pobres. Con este fin se ha elaborado un plan indicativo de sustitución de los cultivos ilícitos orientado hacia el desarrollo regional y local integral, que consiste en medidas de

desarrollo agrario, integración en los mercados nacionales, desarrollo municipal y rural, participación comunitaria y refuerzo institucional.

El Plan nacional de rehabilitación: Desde 1986 el Gobierno colombiano ha presentado un proyecto llamado 'Plan nacional de rehabilitación', aplicado básicamente a escala regional y cuyos principales objetivos son obtener la integración en la economía nacional de las regiones más aisladas y empobrecidas del país, la vuelta a la normalidad de la vida ciudadana, el funcionamiento de las instituciones democráticas y la rehabilitación de las personas más desfavorecidas que participan por esta razón en actividades ilícitas. Se pretende realizar la transición de un sistema de democracia representativa a un sistema de democracia participativa, haciendo participar la comunidad en la toma de decisiones en materia de inversiones de recursos públicos, ejecución de programas de desarrollo y control del empleo de estos recursos.

El desarrollo rural asociativo: La cooperación solicitada pretende ampliar la cobertura de la estrategia asociativa para el desarrollo rural en las regiones en que se están llevando a cabo los programas prioritarios del gobierno nacional, como la reforma agraria, el programa de desarrollo integral rural y el Plan nacional de rehabilitación. La estrategia consiste en organizar y estructurar empresas asociativas con una capacidad de gestión suficiente para alcanzar niveles competitivos de producción agraria, fomentar la transformación de los productos y mejorar los canales de comercialización a escala regional, todo ello para aumentar los recursos de los pequeños productores rurales.

3. La defensa de la democracia

La cooperación solicitada atañe a los siguientes aspectos:

- desarrollo y perfeccionamiento de los programas y mecanismos de seguridad para los funcionarios e instalaciones;

- mejora cuantitativa y cualitativa de los servicios auxiliares de la Justicia, incluyendo el desarrollo y la modernización de los servicios de Medicina legal y Policía judicial, así como la dotación de instalaciones apropiadas para la detención y el cumplimiento de las penas;
- aumento de la eficacia administrativa del sector, especialmente para los aspectos financieros y administrativos, el desarrollo de la informática documental y de gestión y la organización de los sistemas de comunicación;
- multiplicación de los esfuerzos realizados en dos ámbitos críticos: la revisión de determinados aspectos de la legislación y una mejor formación a todos los niveles de la rama judicial.

Adicionalmente se quiere fomentar un fondo para la defensa de la libertad de prensa: A fin de poder defender la estabilidad de las instituciones del periodismo en todas sus formas de expresión, este programa prevé la creación de un fondo para financiar, en condiciones favorables, el desarrollo, la modernización y la reconstrucción de los periódicos y las estaciones emisoras nacionales. Se ha pedido a la comunidad internacional que proporcione recursos destinados a este fondo privado, que los propios medios de comunicación se encargarán de administrar.

4. Los programas complementarios

Los proyectos sometidos a la *cooperación técnica internacional* son prioritarios dentro de la política social. Ofrecen a los jóvenes que pasan por una fase crítica de su vida la posibilidad de integrarse socialmente. Afectan especialmente a los grupos de población más vulnerables. La necesidad de hacer frente a las exigencias de la lucha contra el tráfico de estupefacientes reduce la capacidad de inversión de los Estados en estos programas y les impide, por lo tanto, ocuparse de un sector creciente que engloba al 25% de la población.

Dichos programas abarcan los diversos aspectos:

- investigaciones sobre la situación actual del país y su

juventud con el fin de establecer un diagnóstico y proponer soluciones;

- fomento y refuerzo de las organizaciones juveniles, proponiendo actividades creativas a través de modelos de autogestión para los jóvenes en el ámbito de los deportes, diversión y cultura, creación de empresas, grupos ecológicos, etc.;
- refuerzo de los sistemas de oferta de empleo juvenil;
- refuerzo y ampliación de los sistemas públicos y privados para el tratamiento y la rehabilitación de jóvenes toxicómanos;
- ampliación y consolidación de los centros de información destinados a orientar a los jóvenes sobre los servicios y las ocasiones disponibles, extendiéndolas a las principales ciudades del país.

La cooperación internacional solicitada pretende que se lleve a cabo un esfuerzo especial para la *proyección de una nueva imagen de Colombia en el exterior*, imagen que se considera como un factor económico capaz de influir en el flujo de inversiones, de productos de exportación y turismo. En este sentido van las propuestas relativas a la elaboración de una política para mejorar la imagen de Colombia, crear un sistema de difusión de información en el exterior y reforzar la capacidad de producción de medios de comunicación nacionales e intercambios con otros países.

Para garantizar un seguimiento eficaz a los donantes y al país del 'Programa Especial de Cooperación', se han establecido unos *mecanismos de funcionamiento y de coordinación* cuya estructura es la siguiente:

- Comité de dirección: Está formado por personas de alto nivel pertenecientes a los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, Justicia, Agricultura, el Departamento Nacional del Plan, así como por el Secretario Económico de la Presidencia y el Representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) en Colombia. Este comité se ocupará de la coordinación y la dirección general del Programa con la comunidad internacional. Para ello, convocará

a los representantes de los países donantes y los organismos internacionales en Colombia, a fin de precisar con ellos los proyectos y los ámbitos en los que cada uno de ellos habrá manifestado un interés particular. El Comité de dirección tendrá la obligación de presentar cada tres meses un informe sobre la evolución del Programa especial de cooperación.

- Grupos técnicos operativos: Estos grupos se ocuparán tanto de la elaboración y revisión final de los proyectos como de concretar y coordinar su ejecución.

- Cooperación del P.N.U.D.: El gobierno colombiano ha pedido al P.N.U.D. un apoyo inicial al programa especial de cooperación que posibilite las medidas necesarias para el establecimiento de dicho programa. Este organismo ha suministrado un apoyo específico a la coordinación del programa, a la División Especial de Cooperación Técnica Internacional, y a la oficina del P.N.U.D. en Bogotá.

C. LA RESPUESTA COMUNITARIA AL PLAN DE COOPERACIÓN DE COLOMBIA

Frente a la solicitud colombiana descrita anteriormente, la Comisión informa al Consejo de su decisión de "conceder un creciente apoyo financiero en favor de Colombia". La Comisión "asignará 60 millones de ecus durante los cuatro años que van de 1990 a 1993, para la ejecución de medidas en favor de Colombia, utilizando principalmente créditos consignados en los artículos 931 'cooperación financiera y técnica con los países en vías de desarrollo de América Latina' y 949 'Programa de medidas de cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra la droga'. Por lo tanto, se utilizaron en la cooperación con Colombia todos los instrumentos presupuestarios destinados a la cooperación económica y al desarrollo que se ocupan de acciones integradas".

La Comisión hace dos propuestas adicionales al Consejo:

- a. "La Comisión propone al Consejo una ley específica en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (S.P.G.), a saber, la aplicación temporal y excepcional a Colombia, Perú y Bolivia del

trato concedido a los países menos avanzados. Se trata de ofrecer a estos países salidas estables y suficientemente atractivas para que los proyectos de sustitución del cultivo de la coca traigan consigo recursos regulares para la agricultura andina y para que puedan desarrollarse así mismo corrientes de exportación de productos manufacturados. Sólo unas medidas vigorosas y generosas podrán aportar una contribución real a la búsqueda de una solución válida. La Comisión opina que una mayor apertura del mercado comunitario a estos países, a través del S.P.G., podría fomentar una transferencia de las iniciativas de producción del sector ilícito hacia actividades legales cuyos productos entren en el circuito económico normal. Unos simples ajustes puntuales del esquema S.P.G. no permitirían alcanzar estos objetivos; la Comisión opina, por lo tanto, que conviene que Bolivia, Colombia y Perú se beneficien de medidas sustanciales, es decir, del régimen preferencial que la Comunidad otorga a los países en vías de desarrollo menos avanzados. Este trato se otorgará temporalmente, durante cuatro años, es decir, el período de aplicación del Programa especial".

b. La Comisión propone igualmente al Consejo que coordine la respuesta de los Estados miembros al 'Programa Especial de Cooperación' para Colombia¹³⁸, de forma que la acción comunitaria pueda ser más eficaz y de manera que pueda presentarse una acción concertada en la Europa comunitaria que tendría un efecto más importante sobre el problema y las percepciones de los asociados en la lucha contra las consecuencias del abuso del tráfico de drogas. La acción especial prevista para Colombia incluye tres tipos de coordinación:

- medidas específicas de lucha antidroga: las medidas específicas de lucha contra el abuso y el tráfico de drogas se coordinarán con expertos y ayudas bilaterales de los Estados miembros;

¹³⁸ Varios gobiernos europeos reaccionaron a la iniciativa colombiana dirigida a la comunidad internacional ofreciendo un apoyo específico: Alemania destinó 15.6 millones de dólares a lo largo de dos años, Luxemburgo 20 millones de dólares a lo largo de cuatro años y el Reino Unido 17 millones de dólares durante cinco años. I.R.E.L.A., *Cooperation in the fight against drugs: European and Latin American initiatives*, Dossier n°55, Madrid, octubre 1995, p.42.

- coordinación y armonización de las ayudas comunitarias y de las ayudas bilaterales de los Estados miembros: ambas ayudas destinadas a medidas de cooperación económica y cooperación al desarrollo deberán coordinarse con vistas a su presentación común, tal como lo han pedido los organismos de cooperación política. Esta coordinación deberá llevarse a cabo dentro del grupo 'América Latina' del Consejo;
- coordinación con los otros países: la coordinación con las demás ayudas existentes o previstas a favor de Colombia es importante, sobre todo si se quiere evitar los dobles empleos y aumentar la eficacia global de la ayuda. La Comisión mantiene contactos con Estados Unidos, Canadá y Japón en el marco de las reuniones cuadrilaterales relativas a la política del presidente americano George Bush sobre el comercio andino ('Andean Trade Initiative')¹³⁹. Los contactos con los principales proveedores de fondos deben reforzarse, teniendo en cuenta los resultados de la coordinación interna en la Comunidad. En efecto, la postura que se adopte en los distintos grupos de proveedores de fondos debe resultar de una coordinación a escala comunitaria.

Se puede concluir indicando que una razón por la cual el enfoque colombiano recibió una respuesta positiva es que este programa nacional, incorporando solicitudes para fundamentar una política relativa a la droga en todos los niveles, proporciona una estructura para un enfoque integral que la Comunidad Europea tenía pensado desarrollar en su política exterior en materia de lucha contra las drogas y el narcotráfico.

¹³⁹ De acuerdo con su compromiso del 15 de febrero de 1990 durante la cumbre de Cartagena, los Estados Unidos también formularon un régimen preferencial de comercio con los países andinos: a partir de 1991, el 'Andean Trade Preference Act' (A.T.P.A.) redujo las tarifas de ciertas exportaciones pero es menos ambicioso que el sistema europeo. I.R.E.L.A., *op.cit.*, p.46. Cfr. título segundo, capítulo segundo, punto II.B.1.

III. EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS

Desde 1971, la Comunidad abre un acceso preferencial a las importaciones de los países en vías de desarrollo en aplicación del Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas establecido en octubre de 1970 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Este esquema de preferencias era anual (año calendario) y determinado por el Consejo de Ministros de la Comunidad.¹⁴⁰

El Sistema de Preferencias Generalizadas (S.P.G.) aplicable a los países del Pacto Andino es un sistema muy particular y específico utilizado por la Comisión Europea para cooperar con estos países en su lucha contra la droga. Fue planteado y establecido en su forma peculiar tras la petición colombiana de apoyo a sus esfuerzos de lucha contra el narcotráfico que desembocó en el 'Programa Especial de Cooperación'. En respuesta al P.E.C., la Comisión proponía, entre otras cosas, la apertura del mercado comunitario mediante la eliminación de los derechos aduaneros para los principales productos de exportación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Esta idea se concretó en el marco del S.P.G. mediante la adopción de preferencias andinas por el Consejo, ampliando considerablemente la lista de los productos agrícolas elegibles en el esquema anterior y llevándoles prácticamente al nivel de lo que se acuerda a los países menos avanzados.¹⁴¹

A. EL PRIMER SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS 'DROGA' ANDINO

Las ventajas preferenciales excepcionales otorgadas para cuatro años (1991-1994) a cuatro países andinos se especifican en el Reglamento (C.E.E.) n°3835/90 del Consejo, de 20 de diciembre de 1990, que modifica los Reglamentos (C.E.E.) n°3831/90, (C.E.E.)

¹⁴⁰ Dirección General I K-3, *Le schéma de préférences tarifaires généralisées de la Communauté*, Bruselas, 14.01.1991.

¹⁴¹ Base de datos RAPID, *E.U.-Columbia relations*, Memo 95/41, Bruselas, 13.03.1995.

nº3832/90 y (C.E.E.) nº3833/90 relativos al régimen de preferencias arancelarias generalizadas aplicado a ciertos productos originarios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú¹⁴², así como en la Decisión 90/673/C.E.C.A. que modifica la decisión 90/672/C.E.C.A. relativa al régimen de preferencias arancelarias generalizadas aplicado a ciertos productos siderúrgicos originarios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú¹⁴³.

Por derogación del régimen general, pero con la condición de que sean acompañados de un certificado de origen específico, una determinada lista de productos originarios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se beneficiará, en su importación por la Comunidad, de una franquicia de derecho: productos industriales, textiles, siderúrgicos y agrícolas. En caso de necesidad se aplicará la cláusula de salvaguardia del artículo 7 del Reglamento nº3833/90 cuya consecuencia es que el derecho aduanero puede estar restablecido, total o parcialmente, con relación a un determinado país y para productos cuyas importaciones preferenciales amenazan gravemente a los productores comunitarios. Este conjunto de disposiciones temporales tiene como meta estimular las exportaciones de estos cuatro países andinos incitando los importadores comunitarios a intensificar sus relaciones comerciales con esta zona. Los operadores económicos de estos países por su lado deben incrementar sus producciones para obtener un mayor beneficio económico.¹⁴⁴

Los considerandos del Reglamento nº3835/90, que a continuación se resumen, son claros respecto de las metas perseguidas:

- La Comunidad aplica un tratamiento preferencial, en función de su grado de desarrollo y competitividad, que se traduce en el sector industrial y textil en una suspensión del derecho aduanero en el marco de un contingente y un tope arancelario individual

¹⁴² Publicado en D.O.C.E nºL370 de 31.12.1990, p.126.

¹⁴³ Publicada en D.O.C.E nºL370 de 31.12.1990, p.151.

¹⁴⁴ Dirección General I K-3, *Le schéma de préférences tarifaires généralisées de la Communauté*, Bruselas, 14.01.1991.

y en una reducción del derecho aduanero sin limitación de cantidades en el sector agrícola excepto para cinco productos;

- El desarrollo de la producción de cocaína en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se hace en detrimento de producciones agrícolas lícitas cuyo ingreso entra en su economía: esta situación conduce a una disminución sustancial de sus recursos de exportación;
- El tráfico de cocaína atenta peligrosamente contra la integridad social de estos países y deteriora su economía hasta comprometer e incluso hacer retroceder su desarrollo;
- La Comunidad se pronunció favorablemente frente a la solicitud de apoyo al 'Programa especial de cooperación' presentado por el Gobierno colombiano: con el fin de aumentar los ingresos por exportación de esos países y mejorar su tasa de crecimiento, conviene aportarles una ayuda acrecentada, a título excepcional y temporal, concediendo un régimen de preferencias arancelarias generalizadas comunitario que consiste en la exención de contingente y tope y la concesión de la franquicia de derecho para los productos industriales y textiles y para una lista particular de productos en el sector agrícola.¹⁴⁵

El sistema se concibe entonces como un apoyo de la Comunidad Europea a la diversificación de las exportaciones y a la reducción de la importancia del cultivo de drogas ilícitas, en el sector agrícola y, por extensión, en la economía de esos países. Amplió de forma sustancial las ventajas de las cuales gozaban antes con el esquema comunitario normal en los sectores industrial, textil y agrícola, a fin de acercarse al régimen otorgado a los países menos avanzados. En efecto, los productos industriales, inclusive los textiles, fueron exonerados de la aplicación de las limitaciones preferenciales (montos fijados y techos a derecho nulo). En el sector agrícola, se benefician de la franquicia de derecho sin limitación para una lista de productos mucho más amplia que la de los beneficiarios normales,

¹⁴⁵ Commission européenne, Direction Générale I.B., Relations extérieures: Méditerranée du Sud, Moyen et Proche-Orient, Amérique Latine, Asie du Sud et du Sud-Est et Coopération Nord-Sud, *Rapport sur l'action externe menée par la Commission européenne en matière de lutte contre la drogue (1987-1995)*, Bruselas, 18.01.1996, p.33-34.

incluyendo por ejemplo los animales vivos, las carnes y menudos de ciertos animales, los productos de la pesca, varias verduras frescas y secas, frutas tropicales, café y té, productos oleaginosos, preparaciones alimenticias y tabaco.¹⁴⁶

En 1992, mediante el Reglamento (C.E.E.) n°3900/91 de 16.12.1991, el régimen especial agrícola fue extendido a los países de América Central pero con una lista de productos más reducida que la de los países andinos.

Según los datos disponibles, la Comisión estima que el desarrollo innegable del comercio debido a las preferencias especiales podrá tener un efecto continuado sólo si éstas se aplican durante un período más largo. De todos modos, la evaluación del impacto sobre la lucha contra el narcotráfico es un ejercicio arriesgado.¹⁴⁷

En opinión del I.R.E.L.A., los resultados globales del S.P.G. son poco convincentes. Un período de cuatro años es demasiado corto para determinar cambios significativos en las exportaciones. Entre 1991 y 1993, se notó un declive de las exportaciones andinas hacia Europa a pesar del S.P.G. debido a las tendencias europeas de recesión que provocan una disminución de la demanda de importaciones. En 1994, las economías europeas se recobran y las exportaciones andinas hacia la Unión conocen una fuerte alza. De todas maneras, quizás no se debe juzgar el S.P.G. únicamente sobre la base de los resultados económicos: consiste también en un apoyo político para los países latinoamericanos.¹⁴⁸

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Comisión mixta C.E./Pacto Andino, *Preferencias arancelarias generalizadas*, Quito, 29-30.09.1994.

¹⁴⁸ I.R.E.L.A., *Cooperation in the fight against drugs: European and Latin American initiatives*, Dossier n°55, Madrid, octubre 1995, p.47.

B. LA RENOVACIÓN DEL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS 'DROGA' ANDINO

Con el Reglamento (C.E.) n°3281/94 del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas para el período 1995-1998 a determinados productos industriales originarios de países en vías de desarrollo y el Reglamento (C.E.) n°3282/94 del Consejo, de 19 diciembre de 1994, por el que se prorroga a 1995 la aplicación de los reglamentos (C.E.E.) n°3833/90, (C.E.E.) n°3835/90 y (C.E.E.) n°3900/91 relativos a la aplicación de preferencias arancelarias generalizadas a determinados productos agrícolas originarios de países en vías de desarrollo¹⁴⁹, el Consejo prorrogó *mutatis mutandis* el anterior régimen de S.P.G. para el período 1995-1998 para los productos industriales procedentes de los cinco países andinos (se incluyó a Venezuela, por considerarse que se enfrenta a problemas similares a los demás países andinos) y para los productos agrícolas las preferencias se renovaron de una manera levemente distinta: en espera de su revisión general, según los principios puestos en marcha en el esquema industrial, el esquema agrícola fue prolongado hasta el 31.12.1995 (y luego hasta el 30.06.1996).

Se consideró en el preámbulo que los países comprometidos en programas efectivos de lucha contra la producción y el tráfico de estupefacientes debían poder continuar beneficiándose del régimen más favorable que ya les había sido concedido con el precedente esquema y que, por tanto, se beneficiarían de una franquicia de derechos, a condición de que no abandonaran sus esfuerzos en la lucha contra las drogas. Los países andinos continúan beneficiándose de la franquicia de derecho cualquiera que sea la sensibilidad de los productos y están exentos del mecanismo de graduación.

A la diferencia de los esquemas precedentes, el nuevo régimen

¹⁴⁹Publicados en D.O.C.E. n°L348 de 31.12.1994. Estos reglamentos se encuentran reproducido en el anexo n°12.

comprende disposiciones que permiten la suspensión de su aplicación. Dos artículos del tratado renovado indican las posibilidades de retirada y suspensión de las medidas especiales.

El artículo 9 preve la suspensión temporal, total o parcialmente, entre otras cosas en caso de deficiencias manifiestas de los controles aduaneros en materia de exportación y de tránsito de productos ilícitos (estupefacientes y precursores) e incumplimiento de las convenciones internacionales en materia de blanqueo de dinero.

El artículo 18 §3 contiene una disposición innovadora relativa a una evaluación de los progresos realizados por los beneficiarios en materia de lucha contra la droga. La futura renovación del régimen favorable se facilitará sólo en caso de alcanzar resultados en esta lucha. El Comité de gestión de las preferencias generalizadas (compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión) examinará, sobre la base de un informe anual de la Comisión, los efectos de los acuerdos especiales en materia de droga, incluyendo los progresos realizados por los países beneficiarios del S.P.G. en la lucha contra la droga. Este sistema de vigilancia pretende analizar los esfuerzos (intensidad y continuidad) y la evolución de la situación tanto con información cuantitativa (estimación de la producción y las incautaciones) como con información cualitativa (legislación, medidas antidroga adoptadas en todos los ámbitos posibles), así como una indicación de las necesidades en ayuda externa. Se prevén entonces medidas de suspensión total o parcial en caso de insuficiencia de progresos. Un primer informe fue sometido por la Comisión en diciembre de 1995 sobre la base del cual se decidió no invocar la cláusula de suspensión del régimen especial.

El objetivo del régimen especial no sólo consiste en incentivar las exportaciones de productos agrícolas sustitutivos del comercio de estupefacientes, sino también, y sobre todo, en aportar de forma general un apoyo masivo a la economía de los

países interesados con el fin de ayudarles a superar los efectos desestabilizadores del narcotráfico y el costo político y económico de la lucha contra esta corriente. Este objetivo no puede ser asegurado únicamente con los efectos inmediatos ya constatados de 'desplazamiento de comercio' (en detrimento de otros beneficiarios del S.P.G.) de régimen especial, sino principalmente con los efectos de creación de comercio e inversión que induce a largo plazo, lo que implica una mayor duración. Todos los consultores están de acuerdo al estimar que cuatro años son insuficientes para alcanzar este objetivo. Sólo resultará completo si se acompaña de un esfuerzo paralelo de los países interesados para asegurar la eficacia de su política antidroga, razón por la cual la Comisión propuso, contrariamente al régimen precedente, reforzar la oferta con una vigilancia regular de los esfuerzos de los países beneficiarios en su lucha contra la droga. La situación de estos países tiene una magnitud que no se puede comparar con la de otros países comprometidos en la lucha contra la droga. Sin embargo, la extensión del tráfico se acentuó con el proceso de integración regional, lo que justifica la inclusión de Venezuela en el régimen especial. El coste político en la región por una no reconducción del régimen especial sería enorme para la Comunidad.¹⁵⁰

Con la aplicación de este régimen especial, el déficit conforme al beneficio previsto anualmente en el presupuesto comunitario es de aproximadamente 100 millones de dólares para el período 1992-1995.¹⁵¹

Las importaciones comunitarias de productos originarios de los países beneficiarios de los regímenes especiales en 1993 se elevaron aproximadamente a 3.000 millones de ecus; de los 2.000 millones de importaciones susceptibles de derecho, 1.600.000 millones eran elegibles al S.P.G. Las importaciones que beneficiaron efectivamente del S.P.G. lograron 1.300.000

¹⁵⁰ Reunión del COREPER de 19.10.1994, *Point S.P.G.*, Note de briefing.

¹⁵¹ Reunión del Grupo de Dublín, Bruselas, 16-17.11.1995.

millones, es decir, casi un 85% de las importaciones elegibles, cifra ampliamente superior a la media de los beneficiarios que es de 43%.¹⁵²

A pesar de que las exportaciones hacia Europa se encuentran por debajo de las dirigidas a Estados Unidos, las exportaciones de algunos productos hacia Europa sobrepasan ahora las orientadas al mercado americano, especialmente en sectores no tradicionales. Pero no se puede afirmar que esta actividad se debe al régimen preferencial. Sin embargo los países latinoamericanos quieren seguir beneficiándose del mismo.¹⁵³

C. LA UTILIZACIÓN POR COLOMBIA DEL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS 'DROGA' ANDINO

La explicación dada al otorgamiento de las preferencias generalizadas radica en que se facilita una ayuda específica a los países enfrentados a una situación complicada de lucha contra el narcotráfico. Esta ayuda consiste en facilitar un impulso para un desarrollo económico dinámico y vigoroso, con vistas a la creación de recursos legítimos que, a su vez, permitan continuar la guerra contra los traficantes de drogas y sostener una economía libre de esta plaga.

Los costos financieros, económicos, sociales, institucionales y humanos de esta guerra en la región andina en su conjunto son enormes. En el caso de Colombia, primera víctima de la guerra, y según la estimación del Gobierno colombiano, la persecución de la guerra representa un costo equivalente a un 2% de su producto interior bruto. Hubiera estado fuera de lugar, para la Unión Europea, contribuir a gastos de este tamaño en el marco del

¹⁵² Commission européenne, Direction Générale IB, Relations extérieures: Méditerranée du Sud, Moyen et Proche-Orient, Amérique Latine, Asie du Sud et du Sud-Est et Coopération Nord-Sud, *Rapport sur l'action externe menée par la Commission européenne en matière de lutte contre la drogue (1987-1995)*, Bruselas, 18.01.1996, p.33-34.

¹⁵³ I.R.E.L.A., *Cooperation in the fight against drugs: European and Latin American initiatives*, Dossier n°55, Madrid, octubre 1995, p.47.

presupuesto comunitario, dadas las fuertes obligaciones presupuestarias de la cooperación, en todas sus facetas.¹⁵⁴

Esta meta sólo se podía alcanzar mediante el comercio preferencial. Las preferencias benefician a la mayoría de las exportaciones andinas hacia la Unión Europea. Una cantidad apreciable de éstas -unos 400 millones de ecus sobre un total aproximado de 1.700 millones de ecus, en el caso colombiano- no podría existir sin el sistema preferencial. Se trata de productos industriales y con mayor valor añadido que, a su vez, generan más empleos y recursos. Las preferencias permiten consolidar su posición en el mercado y apoyar al correspondiente esfuerzo de diversificación de la economía legal. Se conciben como una respuesta coherente y potencial al tamaño del problema. Sin embargo, está claro que se necesita tiempo. Solamente un beneficio duradero puede crear las condiciones necesarias para una inversión en la economía legal y, particularmente, en los sectores no agrícolas, asegurando a los inversores un horizonte y un umbral de rentabilidad suficientes. Se necesita una duración de diez años prevista para la completa puesta en marcha de la reforma el S.P.G., inclusive las preferencias arancelarias andinas.¹⁵⁵

Colombia conoce dificultades para aprovechar al máximo el S.P.G. industrial puesto que las exportaciones colombianas hacia la Unión Europea consisten principalmente en productos agrícolas. La Comisión opina que Colombia tendría que diversificar sus exportaciones y esforzarse en aumentar la parte de los productos manufacturados en esas últimas. No obstante, se puede notar una evolución modesta pero significativa de la estructura de la economía colombiana en los últimos 25 años: el sector secundario representa ahora un 20% del producto nacional bruto y un 10% de las exportaciones consisten en productos manufacturados (y se

¹⁵⁴ Documento de la Oficina comercial de la Embajada de Colombia ante Bélgica y Luxemburgo, 20.10.1994.

¹⁵⁵ *Ibíd.*

dirigen principalmente a los socios geográficamente cercanos). El país conoce una dificultad extrema para empezar una industrialización más amplia debido a la ausencia de inversiones extranjeras (excepto en el sector petrolero), explicada por la inseguridad creada por el fenómeno del narcotráfico.¹⁵⁶

Colombia podría, según la Comisión, aprovechar mejor sus ventajas naturales (recursos agrícolas, riquezas en hidrocarburos y amplio territorio con acceso a dos océanos) para desarrollar su sector manufacturero y sus servicios que constituyen unas fuentes de empleos alternativos altamente remunerados. El sistema E.C.I.P. (European Community Investment Partners) puede contribuir a eso. En cuanto al desarrollo de las infraestructuras, se podría aprovechar la nueva facilidad n°1 del E.C.I.P. (200.000 ecus, monto muy reducido) en el marco de la extensión de fondos E.C.I.P. a la financiación privada de infraestructuras para realizar un estudio destinado a identificar proyectos susceptibles de ser financiados por el sector privado (aeropuertos, autopistas, puertos, etc.)¹⁵⁷

Más precisamente, para determinar el impacto del primer S.P.G. sobre las exportaciones colombianas y, por lo tanto, evaluar la eficacia del sistema respecto al propósito de partida, se tienen que hacer estimaciones de los productos que se beneficiaron de estas bajas de aranceles y ver si son productos representativos para el comercio colombiano.

Las exportaciones colombianas se caracterizan por su escasa diversificación, concentrándose en productos primarios como café (35%), carbón (23%), banano (11%), ferroníquel (6%), pescados, crustáceos y moluscos (4%), frutas frescas (0.3%), que en conjunto representan cerca del 80%. Cabe también incluir

¹⁵⁶ Commission européenne, Direction Générale I.B., Relations économiques extérieures, *Compte-rendu de l'entretien entre M. Defraigne, directeur des Relations Nord-Sud D.G.I.B., et le Ministre du commerce extérieur de Colombie, le 09.10.1995, Bruselas, 13.10.1995.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

extractos de café (1.5%) y flores (3.6%). Los productos agroindustriales representan el 5%, de los cuales han obtenido mayor importancia el jugo de maracuyá y los preparados de frutas. Entre los productos industriales, se destacan los textiles y confecciones con una participación del 5%, cueros y sus manufacturas, calzado y sus partes y otros productos que representan entre el 1% y el 3%. En 1991, el 35% de las exportaciones se dirigió a Estados Unidos y el 26% al mercado europeo.¹⁵⁸

Un primer grupo de productos mejoró sus condiciones de acceso al mercado europeo gracias a las medidas favorables: el café, las flores, los textiles y las confecciones, los pescados, crustáceos, moluscos y atún, el cuero, el tabaco, las frutas frescas y los preparados de frutas, el calzado, los palmitos preparados y conservados. Para dichos productos, los beneficios han sido múltiples. En el caso del café, hasta diciembre de 1991, el ahorro arancelario (la diferencia entre el anterior arancel de 4% y el nuevo arancel de 0%) ha sido trasladado por parte del importador europeo al exportador colombiano y se pudo crear temporalmente un fondo de conservación de las cuencas hidrográficas del eje cafetero. Un incremento en el precio fue el beneficio recibido en el caso de los palmitos enlatados y algunas frutas tropicales. Se observó una mayor demanda por las flores, textiles y confecciones, calzado, artículos de cuero, jugos de frutas, etc. Se ve pues que el programa contemplado se convirtió en un estímulo para la producción, transformación y comercio de parte de los productos exportables.¹⁵⁹

Otros productos importantes para las exportaciones colombianas no obtuvieron ningún beneficio por el S.P.G.: el carbón, el banano (y fresas y limones) y el ferroníquel, probablemente

¹⁵⁸ GARCIA OLANO E., *La Comunidad Europea y Colombia. El nuevo orden mundial como entorno de las relaciones comerciales entre Colombia y la C.E.*, Bogotá, 1994, p.101-112; Cancillería colombiana, *Relaciones bilaterales entre Colombia y la Unión Europea*, Documento interno, Bogotá, verano 1995.

¹⁵⁹ *Ibíd.*

porque compiten con producciones europeas. Sin embargo, son productos que, después del café, son los más significativos dentro del total vendido a la Comunidad Europea, lo que permite matizar la conclusión anterior, subrayando el perjuicio para estas tres industrias imprescindibles a la economía colombiana. Sin embargo, el carbón y el ferroníquel gozan de un arancel de un 0% dado su grado de nación más favorecida.¹⁶⁰

Del valor de las exportaciones de Colombia al mercado comunitario, un 70% se benefició del S.P.G. andino y el 30% restante no fue incluido en las preferencias.¹⁶¹

Para finalizar este detalle, se puede indicar que el aprovechamiento del sistema por el sector exportador colombiano ha sido, aunque modesto, superior de lejos al presentado por los otros países beneficiarios. Su participación se incrementó de un 25% en 1980 a un 35% en 1993. Una de las dificultades para un aprovechamiento máximo lo constituye el hecho de que la inversión se hace complicada cuando el horizonte previsible sólo es de cuatro años. Tras la adaptación realizada en 1994, se separó, por razones de políticas internas a la Unión Europea, el sector industrial del sector agrícola y pesquero. Se conservaron aproximadamente las preferencias anteriores, es decir, libres de aranceles. El régimen droga agrícola quedó definido de manera nueva para ciertos productos. Dentro de las flores cortadas, los claveles exportados a Grecia quedaron sujetos a un disparador especial para la cláusula de salvaguardia; pero eso no afecta mayormente las exportaciones. El atún enlatado y en lomos quedan integrados al régimen pero se establece un régimen de vigilancia aduanera especial cuando se sobrepase un volumen anual de 20.000 toneladas, cantidad que no alcanza Colombia. Los camarones no obtuvieron el arancel libre sino una tarifa del 4.5%, lo que siempre es más interesante que la tarifa normal del 18%. También se estableció una nueva regla de origen llamada 'cúmulo del

¹⁶⁰ *Ibíd.*

¹⁶¹ *Ibíd.*

donante' o 'cúmulo bilateral', mediante la cual todos los insumos provenientes de la Unión Europea, tanto bienes como servicios, que se incorporen a un producto exportado a ese bloque, se contabilizan para efectos del origen colombiano del mismo. Este cúmulo se suma al 'cúmulo andino' obtenido en diciembre de 1992, el cual permite contabilizar insumos andinos utilizados en productos colombianos para efectos del cumplimiento de los requisitos de origen.¹⁶²

Un documento de la Embajada colombiana en Bruselas emite una serie de consideraciones acerca de sus relaciones con Europa, que a continuación se reproducen¹⁶³.

En el transcurso de los últimos decenios, la Unión Europea se ha convertido en un importante socio de Colombia en materia de comercio e inversiones. Es el segundo mercado de Colombia después de Estados Unidos y, si se quita la parte que corresponde al petróleo, es el principal comprador de productos colombianos. El acceso al mercado comunitario es entonces el primer objetivo de la política comercial colombiana. Del total de las importaciones de la Europa de los Doce en 1994, un 87,3%, es decir 1.628 millones de ecus (2.198 millones de dólares) entró efectivamente con un arancel nulo. Solamente un 12.7% de las importaciones, que corresponden principalmente al plátano, tuvieron que pagar los aranceles. Con la Europa a Quince dicha tendencia se acentuará sin duda alguna.

Este acceso libre y total al mercado europeo se obtiene mediante dos mecanismos: por una parte con un tratamiento de arancel nulo por la vía de la nación más favorecida y, por otra parte, con el intermediario del régimen droga del sistema de preferencias generalizadas. Entre las importaciones de 1994 de la Europa de los Doce procedentes de Colombia, un 21.1%, es decir, 394

¹⁶² *Ibíd.*

¹⁶³ Embajada de Colombia ante la Unión Europea, Bélgica y Luxemburgo en Bruselas, U.E.: *L'Union Européenne s'affirme comme grand partenaire de la Colombie en matière de commerce et d'investissements*, Bruselas, 04.09.1995.

millones de ecus correspondieron a posiciones con arancel de nación más favorecida nulo. Fundamentalmente, se trata de carbón, ferroníquel, oro y esmeraldas. A su vez, un 66.2% de las importaciones procedentes de Colombia en 1994 correspondieron a lo que fue elegible según el régimen droga del S.P.G. Esto explica que las preferencias arancelarias especiales de las que goza Colombia hayan cubierto en 1994 las importaciones originarias de este país en una cantidad de 1.235 millones de ecus.

Si se compara el régimen droga del S.P.G. de la Unión Europea con su equivalente de los Estados Unidos, el 'Andean Trade Preferential Act' (A.T.P.A.)¹⁶⁴, la enorme superioridad y el valor del instrumento europeo son evidentes para Colombia, debido a que el A.T.P.A. cubre aproximadamente un 15% de las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos. De manera general, las preferencias comerciales otorgadas por la Comunidad Europea son mejor adaptadas que las estadounidenses, según opinan las autoridades colombianas.

El valor para Colombia del beneficio derivado del régimen droga del S.P.G. es decisivo. Las importaciones de productos colombianos en la Unión Europea dejaron de pagar aranceles equivalentes a 100,7 millones de ecus sólo en el año 1994. Tal ahorro permitió a numerosos productos colombianos penetrar y/o consolidarse en el mercado unificado europeo, con un beneficio manifiesto para Colombia. Dado que el régimen droga del S.P.G. cubre una amplia gama de posiciones arancelarias, inclusive numerosas que, por corresponder a productos de un valor añadido superior están gravadas con tarifas arancelarias elevadas en el régimen ordinario, el instrumento preferencial induce a la importación de mercancías manufacturadas en procedencia de Colombia. Un 22% del valor de las importaciones de la Unión Europea con procedencia de Colombia durante 1994 correspondieron a 'productos de valor añadido superior'. Comparado con 1993, las

¹⁶⁴ Cfr. segundo título, capítulo segundo, punto II.B.1.

importaciones de la Europa de los Doce originarias de Colombia en 1994 aumentaron tanto en valor como en volumen.

En cuanto al flujo de inversiones extranjeras hacia Colombia procedentes de la Europa de los Doce, éste ocupó nuevamente el primer lugar en 1994. Esto se debe a que dos empresas comunitarias, British Petroleum (BP) y TOTAL, son titulares de un 80% de las inversiones extranjeras a la zona petrolera de Cusiana, pero igualmente por las inversiones de otras compañías en diferentes sectores de la economía. Con la entrada de los tres nuevos países, la Europa a Quince consolidará su primacía en los futuros años .

Consecuentemente, según esta fuente diplomática, todavía existen irrefutables motivos políticos, económicos y comerciales que justifican la atención renovada que el Gobierno colombiano decidió asignar a la Unión Europea y sus Estados miembros. Colombia busca fortalecer esta beneficiosa ayuda indirecta, que juega el papel de incentivo para su economía nacional lícita. En opinión de la Comisión Europea, que gestiona el Sistema de Preferencias Generalizadas, Colombia podría aprovechar de manera más óptima las ofertas comunitarias y las potencialidades puestas a su alcance, sobre todo para profundizar su industrialización y realizar una diversificación de su economía hacia una mayor fabricación de productos terminados y semiterminados.

IV. EL ACUERDO SOBRE LOS PRECURSORES

Como resultado de la propuesta hecha por el Presidente Ernesto Samper Pizano durante su visita oficial a la Unión Europea (13-14 de marzo de 1995) en el sentido de definir una política global para el problema del narcotráfico que consiste en reducir efectivamente el consumo mundial, restringir la venta de precursores químicos para el procesamiento de productos ilícitos y controlar el blanqueo internacional del dinero que produce el narcotráfico, Colombia ha solicitado a España su apoyo durante su Presidencia del Consejo (segundo semestre de 1995), para diseñar un escenario que permita un diálogo profundo sobre este fenómeno.

El diálogo institucionalizado con la Unión Europea permitirá definir un enfoque destinado a los países latinoamericanos que gozan de las preferencias arancelarias en su lucha contra el narcotráfico y tendría la ventaja de constituir un mecanismo más simple y eficaz para intensificar la cooperación mutua en este campo, facilitando a Colombia un interlocutorio nuevo que elimine el monopolio que pretende arrogarse Estados Unidos en el tratamiento y evaluación del tema.

En este sentido, el 16 de junio de 1995, los embajadores andinos en Bruselas recibieron de la presidencia española de la Unión Europea una respuesta positiva a su petición. Se propuso realizar una reunión a nivel ministerial entre las dos partes los 25 y 26 de septiembre de 1995, aprovechando el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea, así como una reunión posterior de Directores Generales de Policía o responsables de la lucha contra el tráfico de estupefacientes en cada país. De la misma manera, se previó firmar durante el segundo semestre del año 1995 un convenio especial con los países andinos sobre el control a la exportación de precursores químicos.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Cancillería colombiana, *op.cit.*

De hecho, el 30 de diciembre de 1995, se publicaron en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas los textos relativos a los acuerdos establecidos entre los cinco países del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y la Comunidad Europea con respecto a los precursores. No se trata de un documento único firmado por los cinco países terceros, sino de un documento negociado y firmado por la Comunidad Europea con cada uno de los cinco países del Pacto Andino, es decir, de cinco acuerdos distintos aunque similares.¹⁶⁶

La 'Decisión del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativa a la conclusión del acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y las sustancias químicas utilizadas frecuentemente en la fabricación ilícita de drogas y sustancias psicotrópicas' viene a confirmar el 'Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y a las sustancias químicas utilizadas frecuentemente en la fabricación ilícita de drogas y de sustancias psicotrópicas'¹⁶⁷. De hecho, el acuerdo fue negociado por la Comisión en nombre de la Comunidad Europea, con la autorización del Consejo. Con su decisión posterior, el Consejo reconoce la validez del acuerdo negociado por la Comisión.

Los fundamentos del acuerdo vienen reseñados en su preámbulo:
"Las partes contratantes,
Determinadas a prevenir y combatir la fabricación ilícita de drogas y sustancias psicotrópicas mediante un control de la oferta de precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizadas por esta fabricación,

¹⁶⁶ *Décision 95/568/C.E. du Conseil, du 18 décembre 1995, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la république de Colombie relatif aux précurseurs et aux substances chimiques utilisés fréquemment pour la fabrication illicite de drogues ou de substances psychotropes et Accord entre la Communauté européenne et la république de Colombie relatif aux précurseurs et aux substances chimiques utilisés fréquemment pour la fabrication illicite de drogues ou de substances psychotropes*, en *Journal Officiel de las Comunidades Europeas*, n°L324, 30.12.1995. Decisión 95/567/C.E. con Bolivia, 95/569/C.E. con Ecuador, 95/570/C.E. con Perú y 95/571/C.E. con Venezuela.

¹⁶⁷ Estos dos documentos figuran en el anexo n°13.

Tomando nota del artículo 12 del Convenio de las Naciones Unidas relativo al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988,

Suscribiendo al informe final del Grupo de Acción sobre los Productos Químicos (G.A.P.C.), aprobado por la cumbre económica del Grupo de los Siete (G.7) en Londres el 15 de julio de 1991, que recomienda reforzar la cooperación internacional mediante la conclusión de acuerdos bilaterales, en particular entre las regiones y los países interesados por la exportación, la importación y el tránsito de esas sustancias químicas,

Convencidas de que el comercio internacional constituye un factor de riesgo específico y que sólo acuerdos de cooperación entre las regiones interesadas permiten combatir este riesgo, en particular por el establecimiento de un vínculo entre los controles a la exportación y los controles a la importación,

Afirmando su compromiso común de poner en marcha mecanismos de asistencia y de cooperación entre Colombia y la Comunidad con el fin de luchar contra el desvío a fines ilícitos de sustancias controladas, alineándose con las orientaciones y las acciones decididas a nivel internacional,

Reconociendo que esas sustancias químicas están utilizadas principal y generalmente con fines lícitos y que los intercambios internacionales no deben ser entorpecidos con procedimientos de vigilancia excesiva,

Han decidido concluir un acuerdo para el control de precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizadas en la fabricación ilícita de drogas y sustancias psicotrópicas."¹⁶⁸

En el cuerpo del texto, las partes acordaron la fijación de medidas destinadas a reforzar la cooperación administrativa entre las partes con vistas a impedir el desvío de sustancias químicas utilizadas en la fabricación ilícita de drogas o sustancias psicotrópicas, sin perjuicio del reconocimiento de los intereses legítimos del comercio y la industria. Con tal fin se dan asistencia mutua mediante (a) una vigilancia del comercio de las

¹⁶⁸ *Ibíd.*

sustancias controladas, destinada a impedir su desvío a fines ilícitos y (b) una asistencia administrativa mutua destinada a asegurar la aplicación correcta de la legislación pertinente en materia de control de comercio de estas sustancias. (art.1)

Para la vigilancia del comercio, se consultan y se informan por iniciativa propia, de toda sospecha de desvío de sustancias controladas, especialmente cuando un envío se efectúa en cantidades y circunstancias inhabituales. Se facilitan las autorizaciones de exportación e importación. Para las sustancias enumeradas en el anexo (metiletilcetona, tolueno, permanganato de potasio, ácido sulfúrico, acetona, éter etílico, ácido clorídrico, anhídrido acético, ácido antranílico, ácido fenilacético, piperidina), la autoridad competente de la parte exportadora manda copia de la autorización a la parte importadora (art.2). Los envíos pueden ser suspendidos cuando una de las partes estima que existen motivos razonables de presumir un desvío (art.3). Se comunican mutuamente informaciones, a su iniciativa o bajo demanda, con vistas a impedir desvíos y llevan investigaciones sobre casos de sospechas de desvío (art.4). El acuerdo fomenta el intercambio de informaciones entre partes asegurando al mismo tiempo su confidencialidad (art.5). Puede haber excepciones (rechazo) a la obligación de asistencia: cuando ésta es susceptible de atentar a la soberanía de una de las partes o al orden público, la seguridad u otros intereses esenciales o constituir una violación de un secreto industrial, comercial o profesional (art.6). Se prevé una cooperación técnica y científica para identificar nuevos métodos de desvío y determinar las contramedidas apropiadas (art.7). Se insta un grupo mixto de seguimiento para el control de precursores y sustancias químicas y la gestión y aplicación del acuerdo (art.9 y 10). El acuerdo está firmado para una duración de cinco años y reconducido tácitamente para períodos sucesivos de la misma duración (art.13).¹⁶⁹

¹⁶⁹ *Ibíd.*

Para la puesta en marcha de este acuerdo, la Comisión está dispuesta a proporcionar una asistencia técnica y financiera¹⁷⁰.

V. OTRA COOPERACIÓN EUROPEA E INTERNACIONAL HACIA COLOMBIA

A. LA COOPERACIÓN GUBERNAMENTAL BILATERAL

Ciertos gobiernos europeos mantienen una cooperación bilateral con algunos países latinoamericanos. Los principales donantes europeos suelen ser Alemania e Italia (la asistencia alemana contiene muchos proyectos de cooperación al desarrollo, cuyo destino principal es Bolivia). Con Colombia se pueden recalcar varios programas bilaterales:

- Italia y Alemania financiaron un proyecto de desarrollo alternativo de 11 millones de dólares en zonas rurales colombianas;
- los Países Bajos destinaron fondos para programas de prevención del abuso de drogas en Bogotá, Medellín y el Departamento de Santander;
- Italia destinó un millón de dólares a Colombia para eliminar los lentitudes en el tratamiento judicial de los asuntos relacionados con las drogas en espera del proceso.¹⁷¹

Con base en otra fuente informativa, la precedente lista puede ampliarse a:

- la financiación por Alemania de dos proyectos en Medellín, 'Improvement of substandard neighbourhoods' (9.400.000 dólares, 1993) y programas de radio y televisión con 'Cooperación Colombia para prevención de alcoholismo y farmacodependencia' - O.N.G. SURGIR (21.700 dólares, 1992-1995);
- la financiación italiana de un proyecto en Bogotá y Cali

¹⁷⁰ Comisión Europea, D.G.I.B.-D, *Coopération U.E./Groupe de Rio en matière de lutte contre la drogue*, documento interno preparatorio a la reunión ministerial institucionalizada Unión Europea - Grupo de Río de Cochabamba 15-16 abril 1996.

¹⁷¹ I.R.E.L.A., *Cooperation in the fight against drugs: European and Latin American initiatives*, Dossier nº55, Madrid, octubre 1995, p.39.

'Prevención, tratamiento y rehabilitación de disturbios de la edad evolutiva', proyecto de desarrollo humano para gente joven con aspectos de salud y generación de empleo que puede considerarse como complementario a actividades de reducción de la demanda. Se realiza una coordinación entre este proyecto y las actividades del P.N.U.F.I.D. en las mismas ciudades (7.500.000 dólares, 1988-1996);

- el programa de desarrollo rural integrado en zonas de cultivos ilícitos de amapola y coca en Bota Caucana en 1995 (4 millones de marcos) comenzado bajo los auspicios de Alemania;
- la formación especializada (represión) y asistencia para instalar una red nacional informática para la oficina del Fiscal público realizada por el Reino Unido;
- la asistencia de España para el Ministerio de Justicia para fortalecer el sistema carcelario;
- la formación especializada para jueces, investigadores y asistencia legal financiada por Italia.¹⁷²

B. LA COOPERACIÓN DE ACTORES SUBESTATALES

Paralelamente, existe con este país una cooperación de actores subestatales europeos. Tanto organizaciones no gubernamentales (O.N.G.) como municipios llevan a cabo proyectos. La Ciudad de Londres envió a Medellín a un experto en reducción de la demanda y consumo para ofrecer consejos para la ejecución de una política de la droga. De hecho, Colombia procura fomentar este tipo de desarrollo que ofrece un enfoque flexible y práctico, permitiendo el intercambio de información con los que gozan de una experiencia de primera mano en la ejecución de proyectos. Los contactos siempre son más fáciles de emprender por esta vía que por canales diplomáticos. Asimismo, la O.N.G. española 'Fundación Cooperación al Desarrollo y Promoción de Actividades Asistenciales' (C.O.D.E.S.P.A.) facilita asistencia a

¹⁷² United Nations International Drug Control Programme, *Country Programme Framework. Colombia 1996-1997*, Viena, 7 noviembre 1995, p.7.

organizaciones no gubernamentales colombianas.¹⁷³

C. LA COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL P.N.U.F.I.D.

Por su parte, la cooperación entre la Unión Europea y el P.N.U.F.I.D. comprende:

- un proyecto regional para América Latina de identificación de los cultivos y productos factibles como sustitutos potenciales a la hoja de coca así como de examen de las perspectivas de exportación de los cultivos alternativos;

- programas de desarrollo alternativo, financiados en asociación con Italia, Luxemburgo y Colombia, en dos mayores regiones colombianas de producción, el Caquetá y el Guaviare.¹⁷⁴

Además, el Gobierno británico en colaboración con el gobierno colombiano y el P.N.U.F.I.D. organizó en Londres, entre el 9 y el 11 de abril de 1990, una primera cumbre ministerial enfocada a reducir la demanda de drogas y combatir la amenaza de la cocaína.¹⁷⁵

D. LA COOPERACIÓN DEL P.N.U.F.I.D.

La cooperación del P.N.U.F.I.D. con Colombia permite mantener acciones de distinta índole sobre el terreno. Ante todo, este organismo moviliza recursos internacionales para el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo (P.N.D.A.)¹⁷⁶ impulsado en 1995, en coordinación con los donantes de ayuda bilateral¹⁷⁷. De manera general, el P.N.U.F.I.D. se propone para coordinar todas los donantes de ayuda para lograr la mayor eficiencia posible.

¹⁷³ I.R.E.L.A., *op.cit.* p.40.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p.46.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p.51.

¹⁷⁶ Cfr. *supra* título segundo, capítulo II, punto II.C.2.a.

¹⁷⁷ United Nations International Drug Control Programme, *Operational activities: Prospects for cooperation and review of the key developments during the period april-october 1995*, Viena, 15 noviembre 1995, p.11.

Concretamente, el P.N.U.F.I.D. realizó en febrero de 1995 en Colombia un taller de trabajo sobre la implantación de varios artículos de la Convención de Naciones Unidas de 1988¹⁷⁸, así como las consecutivas misiones preparatorias durante los meses de marzo y abril siguientes. Esta iniciativa se planteó en vista del trabajo parlamentario relativo a la votación de nuevas leyes sobre la confiscación de productos de la droga y de una ley suplementaria que pretende conferir poderes legislativos para la asistencia de las autoridades colombianas en la detección y prosecución de serias infracciones relativas a la droga, mediante operaciones secretas por ejemplo. Una asistencia adicional está planeada para ayudar las autoridades colombianas a mejorar la efectividad de las medidas contra el blanqueo de dinero.¹⁷⁹

En previsión para el período 1996-1997, dos pistas principales se vinieron considerando. Primero, organizar una serie de grupos de trabajo entre entidades responsables para explorar posibles vías de coordinación con respecto a prioridades identificadas por Colombia para una asistencia técnica internacional. Uno de los grupos de trabajo presidido por el P.N.U.F.I.D. se dedicará al desarrollo alternativo y otros temas relacionados con las drogas. Segundo, planear un apoyo técnico y consultivo suplementario al gobierno mediante un proyecto de cooperación técnica -en curso de elaboración- para fortalecer la capacidad institucional y técnica de la Oficina Nacional de Desarrollo Alternativo (parecido proyecto es posible visto el término en 1996 de los anteriores programas de desarrollo alternativo).¹⁸⁰

Los objetivos y la estrategia actuales del P.N.U.F.I.D. en Colombia están directamente relacionados con elementos específicos del reciente Plan Nacional de Control de las Drogas

¹⁷⁸ Se trata de los artículos 3, 5, 7, 9, 11 y 12. Para la Convención de 1988, cfr. título primero, capítulo tercero, punto I.A.3.

¹⁷⁹ United Nations International Drug Control Programme, *Operational activities: ...*, p.13.

¹⁸⁰ ID., *Country Programme Framework. Colombia 1996-1997*, 7 noviembre 1995, p.6-7.

del Gobierno. Esta institución planea intervenciones específicas con vistas a acrecentar la capacidad institucional del Gobierno para responder al problema del control de drogas, así como actividades catalíticas orientadas a tapar eventuales huecos en las realizaciones gubernamentales y levantar nuevos enfoques e ideas relevantes. En respuesta a los objetivos, prioridad y necesidades identificados en el Plan nacional colombiano, el P.N.U.F.I.D. propuso definir como objetivo propio la cooperación técnica en materia de control de estupefacientes, aumentando la oferta de servicios técnicos y consejos expertos en materias relevantes, reduciendo el número de proyectos que generan transferencias de recursos sobre una larga escala. El objetivo fundamental del P.N.U.F.I.D. es facilitar los esfuerzos nacionales asistiendo al Gobierno en la coordinación efectiva de la cooperación técnica bilateral y multilateral, actuando como punto focal para la disseminación de información y guiando intervenciones innovadoras.¹⁸¹

Dicho esto, según las previsiones para 1996-1997 su ayuda se materializa en actividades de:

- reducción de la oferta (proyectos de desarrollo alternativo),
- represión: fortalecimiento de la capacidad de control de los precursores y el blanqueo de dinero, apoyo institucional específico, aumento de la eficacia judicial, armonización de la legalización colombiana con la Convención de Viena de 1988, fomento de la cooperación transfronteriza en materia de controles aduaneros y policiales con los países vecinos,
- reducción de la demanda: consolidar los programas existentes y organizar las organizaciones no gubernamentales en grupo de presión para obtener del Gobierno tanto actitudes positivas de apoyo a las iniciativas como responsabilización, dar coherencia a las redes nacional y local, aportar nuevas metodologías y estrategias,
- potenciación de actividades de investigación y bases de datos para sustentar la capacidad de consejería y poder facilitar

¹⁸¹ *Ibid.*, p.7.

informaciones útiles al proceso de toma de decisión.¹⁸²

E. LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES

No se puede finalizar este recorrido complementario por la cooperación europea e internacional hacia Colombia sin abordar el caso de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (C.I.N.). Esta agrupación nace de la Declaración de Guadalajara elaborada los días 18 y 19 de julio de 1991 y acordada entre los Jefes de Estado y de Gobierno de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela¹⁸³.

Esta Declaración que, como indica en su artículo primero, tiene como meta "convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad"¹⁸⁴ no podía dejar de lado un tema tan capital como el narcotráfico. En su artículo quinto añade: "Manifestamos la voluntad de contribuir unidos a un futuro común en paz, mayor bienestar e igualdad social. Estamos comprometidos con el desarrollo económico de nuestros pueblos, la plena vigencia de los Derechos Humanos, la ampliación de las cuaces democráticas, el fortalecimiento de nuestros sistemas institucionales y el respecto de las normas de derecho internacional"¹⁸⁵.

El artículo 16 lo aborda claramente: "Frente al flagelo del narcotráfico y sus secuelas afirmamos el principio de la responsabilidad compartida y reiteramos nuestro compromiso de

¹⁸² *Ibíd.*, p.8-10.

¹⁸³ DEL ARENAL C. y NAJERA A., *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, C.E.D.E.A.L., Madrid, 1era edición, 1992, p.529.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ *Ibíd.*, p.530.

fortalecer la cooperación internacional para su erradicación, basada en una perspectiva integral y multilateral con pleno respeto a la soberanía de los Estados"¹⁸⁶. Estas palabras coinciden con los términos utilizados reiteradamente por los gobiernos colombianos e igualmente con el enfoque escogido por la Unión Europea en su lucha contra la droga.

Más adelante, en la sección de la Declaración dedicada a los 'objetivos fijados', se vuelve a considerar, en medio de otros temas de importancia, el tema del narcotráfico. En las metas relativas a la 'Vigencia del Derecho Internacional', el artículo E explicita la intención de las partes de "Propiciar consultas sobre el desarrollo y la codificación del Derecho Internacional sobre la base de un proceso consensual y orientado hacia aquellos temas, que por su carácter global, presentan una mayor urgencia. Merecen atención prioritaria el fortalecimiento de los mecanismos de solución pacífica de controversias, normas aplicables en conflictos armados, promoción del desarme convencional, nuclear y de armas de destrucción masiva, vigorización de los instrumentos de protección de los Derechos Humanos, definición del marco jurídico para la defensa del medio ambiente, combate al narcotráfico, derecho del mar y del espacio exterior y transferencia de tecnología."¹⁸⁷ Se puede observar que la lucha antidroga no es el único objeto de preocupación de los países de habla española y portuguesa.

Respecto de los objetivos de 'Desarrollo económico y social' se puede leer que los países firmantes pretenden "promover programas de cooperación a corto plazo de lucha contra el narcotráfico, de acuerdo con los instrumentos internacionales vigentes, por medio de intercambio de información, la fiscalización de activos monetarios de procedencia ilícita y el control de la producción y venta de precursores químicos" (artículo P), "demandar a los países consumidores que intensifiquen sus acciones tendentes a

¹⁸⁶ *Ibid.*, p.532-533.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p.535.

la erradicación del uso de drogas" (art.Q) y " requerir a los países industrializados y a los organismos internacionales que brinden su apoyo económico y financiero para permitir a todos los Estados afectados por el narcotráfico llevar a cabo programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, así como el fortalecimiento de sus sistemas judiciales y administrativos. Una de las modalidades más eficaces de compensación de los costos socio-económicos generados por esa lucha, es la apertura de mercados para los países en desarrollo que emprendan los citados programas." (art.R)¹⁸⁸. Las prioridades establecidas por las partes (lucha contra el blanqueo de dinero y contra el desvío de precursores, sustitución de cultivos y promoción de la economía lícita) reflejan el sentimiento de la comunidad internacional frente al problema de las drogas a principios de la década de los noventa.

Para alcanzar los objetivos fijados en la Declaración de Guadalajara y aplicando el mecanismo de diálogo al más alto nivel, cada año se realizaron reuniones entre los 21 países. Estas cumbres iberoamericanas tuvieron lugar en 1992 en España, en 1993 en Brasil, en 1994 en Colombia, en 1995 en Argentina y en 1996 en Chile, este año tiene lugar en Venezuela (el calendario de los próximos años se estableció de la siguiente manera: Portugal en 1998, Cuba en 1999, Panamá y Perú en 2001)¹⁸⁹. A lo largo de estas reuniones fueron reafirmados los principios proclamados en la Declaración de 1991, pero no se ha puesto en marcha una acción concreta que vaya más allá de la retórica.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p.537-538.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p.539; DEL ARENAL C., *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense, Madrid, 1era edición, 1994, p.249-253.

BALANCE DE LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON COLOMBIA
EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA DROGA Y EL NARCOTRÁFICO
Y PERSPECTIVAS DE ACCIÓN FUTURA

Del estudio de los diferentes líneas de cooperación de la Unión Europea con los países terceros y más precisamente con el Pacto Andino y Colombia, se pueden realzar algunas pautas acerca de las relaciones entre ambas regiones y el tipo de cooperación que pretenden mantener las instancias europeas en materia de lucha contra las drogas y el narcotráfico.

Se ha constatado que la Comisión Europea apoya los enfoques multidisciplinarios de lucha contra la droga que preconizan las Naciones Unidas y el P.N.U.F.I.D. a través la definición, en cada Estado, de un 'plan director nacional'¹⁹⁰. Su preocupación actual se orienta a la lucha contra el blanqueo de dinero, que se basa en las Recomendaciones del G.A.F.I.¹⁹¹, y contra el desvío de precursores químicos, sobre el modelo del acuerdo concluido entre la Comunidad y los países del Pacto Andino¹⁹². Asimismo, la Comisión es consciente de que el problema de los cultivos ilícitos compete a la vez al desarrollo general de las economías nacionales y a la demanda, que sigue siendo importante en los países industrializados pero también se intensifica en América Latina. La Comisión seguirá respondiendo a las demandas de ayuda en materia de desarrollo alternativo en la medida en que las soluciones consideradas sean viables y eficaces a largo plazo. Su intención es la de enmarcar su ayuda en la cooperación de los órganos internacionales o al menos coordinarla con dichas organizaciones.¹⁹³

¹⁹⁰ Cfr. título primero, capítulo tercero, punto I.D.

¹⁹¹ Cfr. título primero, capítulo tercero, punto I.F.1.

¹⁹² Cfr. título tercero, capítulo tercero, punto IV.

¹⁹³ Comisión Europea, D.G.I.B.-D, *Coopération U.E./Groupe de Rio en matière de lutte contre la drogue*, documento interno preparatorio a la reunión ministerial institucionalizada Unión Europea - Grupo de Río de Cochabamba 15-16 abril 1996.

La conferencia intracomunitaria sobre la política de las drogas en Europa de 7 y 8 de diciembre de 1995¹⁹⁴, en el taller relativo a la cooperación internacional, ha llegado a una serie de conclusiones, que nos informan sobre el estado de la opinión comunitaria en el campo:

- las cuestiones relacionadas con la droga deberían ser tomadas suficientemente en cuenta en los programas de cooperación al desarrollo; asimismo, la importancia de los factores económicos, sociales y culturales debería ser reconocida en el momento de la puesta en marcha de las políticas de cooperación al desarrollo;
- en el marco de los programas de asistencia de la Unión Europea, se podría facilitar una asistencia a la preparación de los planes directores nacionales de control de la droga; además, se necesita fomentar una mayor coordinación con las autoridades nacionales responsables de lucha antidroga;
- la llave de una coordinación eficaz es el reparto de la información, por lo que es fundamental estimular su intercambio;
- para lograr el éxito en materia de represión, la prevención del blanqueo de dinero y el control de los precursores pasan por medidas eficaces de ejecución del derecho y especialmente por la cooperación judicial.¹⁹⁵

De manera general, la Unión Europea acuerda mucha importancia al diálogo y a las relaciones birregionales, tanto con el Grupo de Río como con el Pacto Andino, y quiere favorecerlos. De hecho, constata que, en este marco, se ha logrado avanzar en la lucha contra la droga (firma de acuerdos, sistema de cooperación indirecta, etc) y esto con varios países a la vez.

De la misma manera, la Comisión considera muy oportuna la firma de acuerdos a nivel regional entre los países miembros del Grupo de Río para la lucha contra la droga, desea conocer las formas

¹⁹⁴ Esta conferencia ha reunido representantes de los quince Estados miembros, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, así como el Comité Económico y Social y el Comité de Regiones.

¹⁹⁵ Conference on drugs policy in Europe, Conclusions, Bruselas, 7-8 diciembre 1995.

de cooperación existentes y espera que se fomenten relaciones intraregionales de tipo cooperativo en América Latina.¹⁹⁶

Las propuestas de acción de la Comisión Europea hacia América Latina en su conjunto y el Pacto Andino en particular son múltiples, según se perfilan a lo largo del trabajo posterior a la Cumbre de Madrid de diciembre de 1995¹⁹⁷:

- nombrar expertos de contacto y agentes de enlace para profundizar la cooperación bilateral;
- intensificar los programas de desarrollo alternativo equilibrado para complementar la erradicación de cultivos ilícitos y promover la protección y salvaguardia de los ecosistemas amenazados por los mismos;
- apoyar los programas de reducción de la demanda;
- asegurar la ejecución de los acuerdos sobre los precursores mediante una asistencia a cada uno de los países andinos firmantes y prever la realización de parecidos acuerdos con otros países latinoamericanos;
- reforzar los efectos estructurales de las ventajas especiales de comercio otorgadas por la Comunidad a los países andinos y ampliar el esquema industrial a los productos agrícolas;
- fortalecer las capacidades legal, investigadora, judicial y administrativa para combatir el tráfico de estupefacientes, el desvío de precursores y el blanqueo de dinero;
- establecer un diálogo regional entre la Unión Europea y el Pacto Andino en materia de tráfico de estupefacientes;
- negociar acuerdos entre los países miembros de la Unión Europea y los del Pacto Andino en el campo del intercambio de pruebas y cooperación judicial;
- apoyar la adhesión de los países del Pacto Andino a la Convención del Consejo de Europa sobre el blanqueo y la

¹⁹⁶ Comisión Europea, D.G.I.B.-D, *Coopération U.E./Groupe de Rio en matière de lutte contre la drogue*, documento interno preparatorio a la reunión ministerial institucionalizada Unión Europea - Grupo de Río de Cochabamba 15-16 abril 1996.

¹⁹⁷ Cfr. en este título, capítulo primero, punto I.B.1.

confiscación de los productos ilícitos de 1990¹⁹⁸;

- facilitar una asistencia para la aplicación legislativa y administrativa de las recomendaciones del G.A.F.I. por los Estados latinoamericanos.¹⁹⁹

Específicamente con respecto a Colombia, la cooperación se ha realizado sobre todo en el marco de las relaciones con el Pacto Andino, lo que está en la línea de conducta comunitaria. Se trata principalmente de una cooperación indirecta, llevada a cabo mediante el Sistema de Preferencias Generalizadas (S.P.G.)²⁰⁰. Con su petición dirigida entre otros a la Comunidad mediante su 'Programa Especial de Cooperación' (P.E.C.)²⁰¹, Colombia ha estado en el origen de este régimen específico, cuya razón de ser radica en la necesidad de un empujón en su lucha contra el narcotráfico. Recientemente, Colombia ha tenido también la iniciativa de solicitar su adhesión al Convenio del Consejo de Europa sobre blanqueo de dinero de 1990. Se trata de un país deseoso de fortalecer los contactos de cooperación con la Unión Europea, especialmente cuando se basan en el reconocimiento de una corresponsabilidad en materia de narcotráfico.

Con la llegada al final del camino seguido en la presente investigación, es necesario detenerse para intentar conectar entre ellas las dos partes principales del estudio. Se ha presentado la situación colombiana en materia de narcotráfico, tanto en cuanto a la amplitud del problema sufrido como a la reacción de los sucesivos gobiernos frente al mismo. Se ha centrado luego en proponer una vista de conjunto de la política de la Unión Europea en materia de lucha antidroga, detallando las acciones llevadas a cabo específicamente con la región andina y

¹⁹⁸ Cfr. título segundo, capítulo segundo, punto II.A.1.b. y título tercero, capítulo primero, punto I.C.1.

¹⁹⁹ Working document prepared by the Commission services, *Combating drugs in the Latin American and Caribbean regions. Draft outline report*, Bruselas, 19.01.1996, p.17-18.

²⁰⁰ Cfr. en el presente título, capítulo tercero, punto III.

²⁰¹ Cfr. en el presente título, capítulo tercero, punto II.

Colombia, el país escogido. Los dos aportes se pueden ahora cruzar con el fin de valorar la cooperación otorgada por la Unión Europea a Colombia a la luz de las necesidades efectivas de dicho país. Esto permite determinar si la cooperación propuesta es adaptada y apropiada a la situación peculiar mencionada. Se confronta entonces la aportación europea a la estadounidense para identificar si la Unión Europea viene o no apoyar la visión de los Estados Unidos, si la acción europea va en el mismo sentido o si pretende privilegiar un papel político diferente. Se trata de indicar si las instituciones europeas constituyen para Colombia una fuente distinta de la estadounidense en su enfrentamiento con la presencia narcotraficante. Finalmente se puede proponer una serie de orientaciones para una futura ayuda de la entidad europea a Colombia, especificando el espacio dejado a este país andino en el tablero de sus prioridades de cooperación exterior. Se tiene entonces que considerar la existencia o no de una auténtica voluntad política subyacente en el campo de la lucha contra los estupefacientes y el narcotráfico.

El reproche que se le puede hacer a Europa atañe a su falta de postura clara y 'personal' frente a la posición norteamericana. Europa Occidental reivindica su diferencia y, de hecho, teóricamente tiene un enfoque diferente. En concreto esta diferencia no se nota puesto que Europa no invierte mucho en la región y no alza la voz frente a los Estados Unidos y a sus actuaciones. Vista la relativa sumisión europea a los Estados Unidos, no está fuera de lugar cuestionarse acerca de una debilidad europea frente a las posiciones norteamericanas.

A pesar de esta constatación, las autoridades colombianas presionan para que haya un aumento de las relaciones de cooperación y un fortalecimiento del diálogo político con los países europeos, en un estilo diferente al estadounidense. La aportación ante todo simbólica es actualmente de mayor importancia para Colombia. En cambio, tanto entre la opinión pública colombiana como entre los expertos de los temas de

narcotráfico, se hace poca referencia a la cooperación de la Unión Europea. Comparándola con la presencia norteamericana, ésta es muy reducida. Pero es de índole distinta. La Unión no ha tenido interés en involucrarse más en Colombia porque tiene otras prioridades (principalmente Europa del Este y el Mediterráneo Sur). Deja a los Estados Unidos la oportunidad de conservar su prioridad en esta 'zona de proximidad'. Sin embargo, en la medida en que ha desarrollado hasta ahora una presencia más cooperativa y no funciona con el mismo diagnóstico que Washington (y tampoco con el mismo método de acción derivado de este diagnóstico) para Colombia sería interesante aprovechar el tipo de cooperación que propone la Unión Europea. Colombia necesita otro polo para contrarrestar la influencia todopoderosa de que gozan los Estados Unidos. Pero no se habla y no se le da importancia a la Unión Europea porque no está presente de manera firme, como lo expresa el experto de la situación colombiana J.G. Tokatlían. En el estado actual de cosas, sería sin embargo un enfoque interesante para adoptar en Colombia, dado sus necesidades y su situación.

La Unión Europea puede actuar a favor de la reducción de la demanda de estupefacientes, mediante mejores y más numerosas campañas de prevención, y contra su abuso, mediante el aumento del número de los programas de tratamiento y rehabilitación. Esto se debe llevar a cabo en países donde se plantea el problema, es decir entre otros lugares en los propios Estados europeos. De manera general, se debe trabajar en el sentido de una mejora de las perspectivas para los jóvenes, con vistas a reducir la sensación generalizada de desabuso entre la población juvenil.

En realidad, el papel de las naciones extranjeras, entre las cuales se sitúa Europa, puede ser la de influir indirectamente sobre la situación en Colombia en al menos tres aspectos, cuya acción se puede y debe llevar a cabo desde el mismo territorio europeo, a saber: el control de la demanda obviamente, pero también el control del blanqueo de dinero procedente de actividades ilícitas y del comercio de los precursores químicos y de las sustancias psicotrópicas sintéticas.

Aparte de la acción puramente interna que Colombia podría llevar a cabo con vistas a mejorar su lucha contra los estupefacientes y el narcotráfico²⁰², está claro que se puede aportar desde fuera un apoyo para este enfrentamiento. Siendo un problema internacional, el narcotráfico debe recibir un tratamiento internacional. Se ha visto que Colombia sufre una debilidad para elaborar y hacer efectiva su reacción al narcotráfico debido a la potencia del mismo. Se trata de un Estado deforme cuya debilidad radica en un sistema de justicia que ha sido impropio a la eficacia a causa del poder desmedido que los narcotraficantes han desplegado. Por lo tanto, es probable que Colombia siga teniendo dificultades para reaccionar e incluso una incapacidad en ciertos casos. Los países terceros, así como las organizaciones internacionales, pueden hacer algo para ayudar a este Estado. Se contempla aquí la corresponsabilidad entendida tanto como una posibilidad para los socios de montar programas de cooperación en un territorio determinado, como igualmente de actuar en sus propios espacios geográficos puesto que ahí también existe una realidad problemática aunque de distinta índole.

El fenómeno sobrepasa las fronteras nacionales y el Gobierno colombiano no yugula el problema por sí mismo: ¿porqué no podrían aprovecharse las ofertas de los socios, apoyándose en la idea de corresponsabilidad tan buscada? Colombia no logrará resultados sola y menos si está envuelta en un entorno negativo donde no consigue respaldo y su vulnerabilidad es palpable. Por esta razón se justifica la llamada a la ayuda extranjera. Dadas las proporciones alcanzadas por el mismo, el problema no puede resolverse de manera autónoma. Se hace necesario colaborar con los países víctimas de uno o varios de los aspectos del narcotráfico, es decir, con la Unión Europea entre otros, para crear un frente común no sólo geográfico sino también temático, y eso de forma simultánea. De hecho, la lucha es necesaria en todas las frentes al mismo tiempo.

²⁰² Y a la que hemos aludido en el balance conclusivo del título segundo.

La colaboración es algo imprescindible. Por ejemplo, para evitar el desplazamiento de los cultivos ilícitos desde Colombia hacia países vecinos o cercanos, o al menos para reducir esta posibilidad, se debe llegar a una coordinación eficaz con los gobiernos de los Estados potencialmente interesados en el tema. No obstante las necesidades en materia de cooperación al desarrollo, se está generalizando una disminución de la ayuda gubernamental al desarrollo por parte de los países donantes, y principalmente de los Estados Unidos.

Hemos visto como la Unión Europea aborda de una manera conjunta el fenómeno del narcotráfico en los tres países andinos principalmente enfrentados al mismo. A la vez, hemos visto en que medida el caso colombiano se aleja en ciertos momentos y se acerca en otros momentos de las realidades de sus vecinos. Considerando estas dos premisas, surge la interrogante relativa a la oportunidad de una política común para cooperar con la singularidad de una situación. Con sus programas, la Unión Europea abarca el aspecto de la producción de plantas ilícitas por los campesinos locales, pero deja de lado un importante elemento constituido por la criminalidad organizada y su influencia sobre la presencia del narcotráfico en el país, es decir, sobre el cultivo y la fabricación de estupefacientes, el tránsito de sustancias precursoras, los canales de distribución hacia el exterior, la corrupción pública, etc.

La Unión Europea puede actuar a nivel interno y a nivel internacional. Debería ante todo proceder a distinguir estos dos niveles de actuación. En cuanto a una actuación situada en Colombia, Europa podría proporcionar una asistencia económica y una guía intelectual para el trabajo de adecuación del sistema judicial y la justicia en general, la reducción de la impunidad, etc. Las instituciones colombianas de justicia han sufrido y no es impensable recurrir a la cooperación internacional para lograr su recuperación y volver a potenciarlas. Está claro que la mayoría de las actuaciones deben ser interna a Colombia, deben existir en la política gubernamental, a nivel interno colombiano.

Pero siempre es examinable el prestar ayuda contra la corrupción, contra el poder de la criminalidad organizada, para capacitar al sistema de justicia colombiano. También puede examinarse la oportunidad de prestar una cooperación orientada a mejorar los controles transfronterizos, proporcionar equipos de control y capacitar agentes.

A la hora de imaginar pautas de cooperación, se plantea el problema de la confianza que la Unión Europea tiene en el Gobierno colombiano, a causa de su relativa ambivalencia en varios momentos en el transcurso de los años que se han estudiado. La cuestión de apoyar o no la aparente buena voluntad colombiana cobra entonces todo su sentido.

Puede imaginarse el estimular la cooperación internacional entre las organizaciones no gubernamentales colombianas y las extranjeras, con vistas a apoyar el cambio de políticas hacia el incremento de las actividades de prevención, investigación, tratamiento y educación. Efectivamente, se puede involucrar a las O.N.G. en muchas de las actividades de lucha contra las drogas. Involucrar a la población civil tendría como efecto al concienciarla de manera directa y, por ende, más eficaz. Asimismo, es necesario situar este tema en el terreno multilateral, tanto oficial como no gubernamental.

Dos comentarios pueden complementar lo anteriormente indicado. Primero, las estrategias que pretenden luchar contra el narcotráfico tendrían que privilegiar las visiones a largo y medio plazo en vez de concentrarse en los resultados a corto plazo. Los resultados cifrados de incautaciones, confiscaciones y encarcelaciones reflejan una política de corto plazo que no ambiciona influir en la evolución futura de la problemática de las drogas. Segundo, la ayuda prestada debe poder justificarse siempre en relación con las necesidades del sector y país a la que se dirige. Por esto es necesaria la definición previa de los huecos en la actividad que se quiere complementar con una cooperación exterior.

De manera general, en las actuales políticas se toma muy poco en cuenta el desarrollo de la producción de estupefacientes sintéticos. Sin embargo, se ha incrementado la fabricación de este tipo de sustancias en Europa del Este sobre todo, y hasta ahora se ha realizado una acción muy limitada en su contra. El papel reducido de los países en desarrollo en esta producción justifica las preguntas que se plantean en cuanto a las razones que explican que la represión en general siga concentrada en los países de producción de drogas naturales.

Para aportar una vía suplementaria de reflexión relativa a la cooperación en la que se puede pensar con Colombia, se puede realizar un interesante paralelo con la situación en Italia. En este país, se ha perseguido con relativa eficacia la corrupción y las mafias radicadas en el territorio que habían logrado establecer su imperio sobre el funcionamiento del Estado. La estrategia imaginada para acabar con el poder mafioso en los mecanismos estatales y la corrupción extendida ha incluido una fuerte componente de cooperación judicial. Ésta se ha realizado principalmente con los Estados Unidos, donde también están instaladas potentes ramas locales de las mafias italianas. En concreto, esta cooperación en materia de justicia se ha materializado por extradiciones mutuas así como por intercambios de jueces para agilizar las investigaciones. Esta colaboración entre los dos países ha tenido un impacto muy positivo en la reducción de los niveles de corrupción e infiltración mafiosa.

Obviamente el problema italiano inicial difiere del caso colombiano. Italia es un país europeo económicamente industrializado y desarrollado, políticamente estable y democrático, y además integrado en una estructura amplia con sus vecinos. El Gobierno estadounidense no se podía permitir una intervención que demuestre una falta de respeto. Y, sobre todo, Italia no es un país productor de estupefacientes naturales y, por tanto, no se justificaba una acción directa basada en el argumento de un peligro para la seguridad nacional de los Estados Unidos. A pesar de esta situación fundamentalmente distinta entre

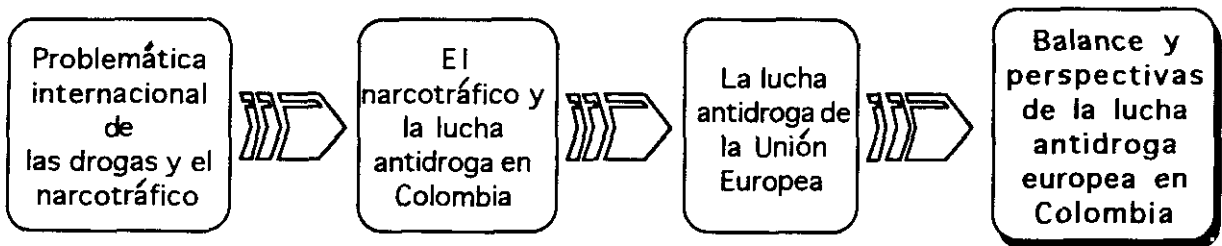
las realidades italiana y colombiana, el aporte que se puede sacar de esta reseña es que una cooperación de tipo judicial con un Estado confrontado a la corrupción administrativa y a la infiltración de organizaciones criminales en el aparato estatal se convierte en una ayuda determinante para el éxito de su lucha contra el narcotráfico. Por tanto, una vía que se tiene que explotar más a fondo es en que medida este tipo de cooperación se puede implementar entre la Unión Europea y Colombia, en que medida la Unión puede aportar su cooperación para fortalecer la capacidad judicial colombiana y procesar a los culpables de narcotráfico y corrupción pública.

Finalmente, puesto que es el capital financiero el que gestiona el mundo y puesto que éste se fundamenta en la especulación y el corto plazo (lógica que subyace igualmente en el rentable tráfico de sustancias ilícitas), no es sorprendente que no se plantee de manera más generalizada la preocupación por el crecimiento económico, que por definición tiene que ver con el largo término. En la filosofía de su ayuda, hay que reconocer que la Unión Europea no se ha desinteresado de este aspecto. Pero por lo general en la cooperación se privilegia cada vez más el logro de resultados a corto plazo, como se ve claramente con la supuesta ayuda hacia medidas de represión. Visto la lógica de rentabilidad económica rápida que gobierna el mundo, es quizás ilusorio plantear como estrategias de lucha contra la droga, unas exigencias de larga duración, que sin embargo son evidentes en materia de objetivos de recuperación y diversificación económica y mejora de la situación social.

En definitiva, no está claro que la Unión Europea quiera ir más allá de lo que hace. No obstante, está presente en organismos internacionales de cooperación y por esta vía se puede fomentar una cooperación adaptada a las necesidades.

CONCLUSIONES GENERALES

En esta investigación hemos procedido por tres etapas sucesivas, presentando primero el fenómeno del narcotráfico con todas sus facetas y la lucha internacional en contra del mismo, refiriéndonos después al caso de Colombia y, en tercer lugar, analizando la cooperación de la Unión Europea en este campo.



La utilización de este método ha servido para establecer, por un lado, el balance de las necesidades colombianas y, por otro lado, el balance de la acción de la Unión Europea hacia Colombia en materia de narcotráfico, así como para aportar perspectivas al respecto. Es lo que se ha abordado bajo los títulos 'balance' situados respectivamente al fin del título segundo y del título tercero. Queremos poner el punto final a esta tesis con un rápido recuento de las conclusiones principales que se han entrevisto a lo largo de estas páginas.

Para no pedir cosas imposibles a las instituciones europeas, es imprescindible darse cuenta de la estructura de la Unión y de sus competencias en materia de lucha contra la droga. El Tratado de Maastricht aportó modificaciones importantes al respecto: el tema de la lucha antidroga se encuentra desmembrado entre los tres pilares. Las políticas y acciones que puede emprender la Unión Europea están, obviamente, en directa relación con las competencias que se le otorgaron. Es importante tener en cuenta que la Unión sólo puede actuar a nivel comunitario en campos como

la salud pública, la cooperación al desarrollo, el control de precursores químicos y la lucha contra el blanqueo de dinero ilícito. Igualmente puede llevar acciones, intergubernamentales éstas, dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior. La Unión Europea está atada de manos, hay aspectos que no ha tocado -o que lo ha hecho muy por encima- por el simple hecho de su falta de competencia en la materia: es conveniente recordar siempre este dato. Con el Tratado de la Unión Europea, se han ido ampliando las competencias pero a la vez se ha complicado la gestión de la lucha antidroga europea.

Igualmente hay que tener claro que la lucha contra la droga de las instituciones europeas se está integrando cada vez más en la visión de los diversos órganos de las Naciones Unidas en la materia (ésta, por su parte, se ha visto criticada y se cuestiona su eficacia y adaptación a la realidad), así como de otras organizaciones internacionales de lucha antidroga. Estas entidades intentan acercar sus planteamientos y coordinar sus actuaciones a fin de fortalecer su enfoque y su presencia según una misma orientación.

Un elemento importante para la valoración de la postura europea es el reconocimiento que hace de la corresponsabilidad en materia de narcotráfico y, en consecuencia, la responsabilidad compartida que adopta en la lucha contra esta problemática. Es decir, que no solamente culpa a los productores, sino que asume la responsabilidad de los consumidores en la existencia del tráfico de drogas.

Esto permite recordar cuáles son los aspectos que las instituciones europeas han abordado en sus políticas y acciones y cuáles son las que podría examinar a partir de ahora.

La Unión Europea organiza la mayoría de su cooperación externa en materia de narcotráfico de forma birregional. Concretamente, en América Latina, las instituciones europeas mantienen

relaciones con el Grupo de Río y aún más con el Pacto Andino. Se percibe claramente el interés de la Unión por el fomento de la integración regional en el resto del mundo, así como del diálogo entre los bloques regionales.

A pesar de este interés y de las realizaciones entre la Unión Europea y el Pacto Andino, tanto los diálogos de alto nivel como los más prácticos se quedan a un nivel bastante teórico y no están seguidos de pasos concretos. Al fin y al cabo, el Sistema de Preferencias Generalizadas resulta ser la cooperación más práctica de todas, de la misma manera que los proyectos financiados bajo la línea presupuestaria B7-5080 de lucha contra la droga.

Del lado europeo, se resaltan a veces las dudas existentes respecto del impacto del S.P.G. sobre la lucha contra la droga y el narcotráfico en Colombia y los países andinos. Se ha visto, efectivamente, que la evaluación del mismo es complicada. Por parte colombiana, existe una voluntad de continuar con el sistema. Incluso se espera que puedan aumentar su participación los productos que son básicos para la economía colombiana, tales como el café, las flores, los productos pesqueros, y quizás el plátano. Este es un aporte indirecto de la Unión Europea a la lucha antidroga.

En la cooperación al desarrollo que desempeña, la Unión ha adoptado una visión integral que tiene en cuenta todos los escalones del narcotráfico. En Colombia, como en otros países, está presente en acciones de fortalecimiento de las economías locales y de sustitución de cultivos, así como de reducción de la demanda y prevención del abuso (según las competencias comunitarias). En aportaciones directas, se trata de un monto poco importante y, en consecuencia, la acción europea se realiza a escala reducida (como vimos, la cooperación indirecta tiene una tendencia mayor). Aunque, de manera general, dio pasos en el sentido de una lucha contra el blanqueo de dinero y el control de precursores, podría incrementar sus acciones al respecto ya

que cuenta con competencias en estos campos.

Gracias al artículo 129 del T.U.E., la Comisión Europea tiene capacidad de actuar en materia de salud pública, lo que está aprovechando. No obstante, para fortalecer su participación en un combate compartido, podría aumentar su acción por la vía de la lucha contra el consumo sobre su territorio. Aunque paradójico, es un hecho que con una reducción de la demanda, deberá haber una correlativa tendencia a la baja sobre el mercado de los estupefacientes y su tráfico.

Como ya hemos aludido, respecto de su cooperación con Colombia, las instituciones europeas podrían considerar las siguientes orientaciones:

- llevar a cabo una cooperación en el campo de la Justicia en Colombia: participar en su fortalecimiento así como fomentar una política de cooperación judicial e investigadora profundizada, puesto que este país sufre graves problemas de corrupción, impunidad y criminalidad organizada;
- tener en cuenta el creciente problema de la heroína en Colombia, que está adquiriendo un tamaño nada despreciable;
- fortalecer la vigilancia de sus fronteras y colaborar en los controles fronterizos de Colombia, tanto para evitar el desvío de precursores como para limitar la llegada de materias primas y el tráfico ilegal de estupefacientes (salida del producto terminado);
- luchar contra las drogas sintéticas que se elaboran en su territorio y en los vecinos países del Este. Colombia es productor de las tres drogas naturales y es por eso que está colocada en la picota; sin embargo cada vez son mayores las amenazas generadas por los estupefacientes sintéticos que están producidos en zonas más cercanas a la Europa de los Quince;

- seguir aportando su colaboración al fortalecimiento de la economía colombiana como lo ha pretendido con el Programa Especial de Cooperación y lo sigue pretendiendo con el Sistema de Preferencias Generalizadas, así como impulsar acciones cuyo destino sea la mejora de las expectativas de vida de los campesinos, la inversión social, el bienestar y aumento del nivel de vida del conjunto de la población andina;

- fomentar la involucración de la sociedad civil en el tema del narcotráfico, por medio de las organizaciones no gubernamentales por ejemplo, y también permitir que se abran relaciones entre fuerzas gubernamentales y fuerzas no gubernamentales, hasta ahora muy desvinculadas.

No se pretende, desde luego, que la Unión Europea pueda cambiar todo con su cooperación y acabar con la cuestión de las drogas. Se trata de proponer pautas para una futura cooperación, teniendo en cuenta las necesidades colombianas y las evoluciones recientes de la problemática del narcotráfico. No cabe duda de que, para Colombia, es importante contar con la Unión Europea y su punto de vista diferente, aunque en ciertos puntos sometido a la visión estadounidense. A pesar de esta relativa sumisión, la Unión no ha adoptado, hacia los países productores, una política represiva tan agresiva como la de los Estados Unidos, lo que la distingue de esta potencia.

Para terminar, se subraya la necesidad de basar la adopción de políticas y acciones en un diagnóstico correcto y completo de la problemática de las drogas. Debe tenerse en cuenta la situación colombiana y llegar a su entendimiento integral (que comprende el acercamiento a las cuestiones de violencia multifacética, guerrillas, ilegalismos, corrupción, criminalidad organizada, realidad económica y social, etc) y, por ende, a la elaboración de una lista de necesidades del país al que se quiere dirigir una cooperación. Después de esto, la entidad europea tiene que elegir, dentro de lo que le permiten sus competencias, una actuación en lo que le parece lo más urgente y/o donde ha notado

huecos de la cooperación internacional.

A pesar de la importancia de la zona andina y de Colombia en la cadena del narcotráfico, la Unión Europea no puede limitar su acción. De hecho, se dirige también hacia zonas más cercanas y amenazadoras para ella como Europa del Este, Oriente Próximo y Medio, África y Asia.

A modo de sugerencias, se pueden mencionar las siguientes pistas que merecerían un estudio y un eventual refuerzo de la cooperación europea. En el continente americano, el caso de México, donde el poder parece también gangrenado por el narcotráfico, puede resultar interesante. Este país es un pivote en el tráfico de estupefacientes en procedencia de América Central y del Sur hacia Estados Unidos. También es un importante productor de cannabis y heroína y procesador de cocaína. Asimismo, ciertos países asiáticos mantienen relaciones ambiguas con las drogas. Myanmar por ejemplo es un caso complejo. En este país resulta difícil determinar quien gobierna y cual es el interlocutor válido. Lo que si es cierto es que ocupa un rango no despreciable en el cultivo y procesamiento de heroína. Por ser de entendimiento muy complejo y de cultura e idioma lejanos, los casos birmano, tailandés, afgano y pakistaní no han sido objeto de estudios tan numerosos. Quizás por estas razones no sufren tantas presiones y la cooperación con ellos es reducida. Debido a la fama que tienen estos países de inundar el continente europeo en heroína y cannabis, la Unión Europea debería volver a plantear su cooperación con estas regiones, previo conocimiento de su situación exacta tanto en materia de narcotráfico como de subdesarrollo y pobreza, proceso democrático y tensiones civiles, a fin de atacar el problema con un enfoque global.

Asimismo, vista la nueva presencia de los países de Europa del Este en la cadena del narcotráfico, es fundamental que la Unión conserve una líneas de cooperación con esta zona, básicamente para enfrentarse a la producción de estupefacientes sintéticos y al aumento del tráfico ilícito que se aprovecha de la

democratización y la apertura a la economía de mercado. El continente africano, que conoce un incremento de su participación en la producción y el tráfico de estupefacientes, debe también poder contar con una cooperación europea para impedir un empeoramiento de la ya complicada situación de las drogas que tiene vínculos con la pobreza, el subdesarrollo, la corrupción y los conflictos civiles.

A pesar del camino recorrido en términos generales, han quedado cuestiones en el aire. ¿Cómo se justifica la pesadez obvia que sigue vigente a nivel internacional en materia de elección de las políticas de cooperación mayormente represivas, a pesar de la multiplicación de los llamamientos en otros sentidos?: ¿la convicción norteamericana?, ¿la facilidad?, ¿la falta de presupuesto?, ¿la ausencia de voluntad política? Una certeza al respecto es que las prioridades económica y política básicas entorpecen las ligeras voluntades de considerar como prioritaria la cuestión del narcotráfico y de los estupefacientes. La eficacia simbólica de las medidas políticas -de la que se ha hablado en referencia a Colombia y que ambiciona una eficacia de representación del poder y no una resolución del problema planteado- puede haber ganado toda la esfera decisoria mundial y tener como consecuencia que no haya un interés efectivo por solucionar el tema del tráfico ilícito de drogas.

Más que medidas de esta naturaleza, conviene plantear cambios estructurales en las políticas internacional y estadounidense. Esta revisión de los enfoques se justifica por el *status quo* o incluso el empeoramiento de la situación de las drogas, así como porque, con el fenómeno de narcotráfico, se trata también de un problema relacionado con lo que se suele llamar 'crisis de la ética y de la moral'.¹

De manera general, una cuestión que surge con mucha fuerza a

¹ En complemento, para juntar una de las hipótesis de partida con estas notas conclusivas y realizar así un prolongamiento del tema, se aborda en el anexo n014 el tema de la prohibición y la legalización de las drogas.

estas alturas del análisis es la de determinar hasta qué extremo llega la voluntad política tanto en Colombia como en el resto del mundo. De hecho, de cualquier modo que se observe el problema, la política actual en materia de lucha contra el narcotráfico y las drogas "termina beneficiando a la narcocriminalidad organizada"².

Hasta ahora las normas internacionales existentes en materia de estupefacientes no tienen un carácter obligatorio pero por el mero hecho de existir, significan que hay pautas de regulación internacional que sirven de tapadera protectora, como en el caso de los derechos humanos. Cada vez más, estas normativas integran un aspecto de lucha contra el blanqueo de dinero y, en menor medida, el desvío de precursores. Se subraya efectivamente que atacar el blanqueo de dinero procedente del tráfico de estupefacientes es la manera más eficaz de reducir las capacidades productoras ilegales y eliminar las ganancias, que constituyen el motor de la actividad ilícita narcotraficante.

Además de estas tendencias, la Unión Europea tiene igualmente como opción movilizarse en dos direcciones:

- la mejora de la situación en los países productores (política de sustitución en las zonas de cultivo, fortalecimiento de la economía lícita en las regiones de cultivo y procesamiento y, de manera general, desarrollo de oportunidades para la población),
- y la reducción de la demanda, principalmente en su territorio, mediante la prevención y el tratamiento.

Las personas que, eventualmente, esperaban encontrar en este trabajo soluciones radicales se habrán decepcionado porque no las hay o, al menos, porque de manera general no son las más acertadas para acabar con los problemas.

² TOKATLIAN J.G., *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Tercer Mundo Editores-C.E.I., Bogotá, 1995, p.96.

BIBLIOGRAFÍA

Respecto de la bibliografía, de entrada surgen dos comentarios de distinta índole. Por un lado, hemos elegido, a efectos prácticos, una presentación bibliográfica conforme al índice general del trabajo. Esto significa que se indican primero la literatura referente a la problemática internacional de la droga y el narcotráfico, luego al tema del narcotráfico y la lucha antidroga en Colombia y, finalmente, a la Unión Europea y su lucha contra las drogas. Por otra parte, nos parece importante recordar que, por ser de nacionalidad belga, la investigación se ha llevado a cabo principalmente en Bélgica por lo que una parte significativa de la literatura recopilada resulta francófona. Este hecho puede considerarse de manera positiva puesto que una parte representativa de las obras y artículos de revistas especializadas se publican en Francia. Además, por lo que se refiere a los documentos comunitarios, las versiones francesas son más generalizadas y de acceso más cómodo. Por estas razones, lejos de ser un inconveniente, esta realidad se ha convertido en un elemento positivo.

A. TÍTULO PRIMERO LA PROBLEMÁTICA INTERNACIONAL DE LA DROGA Y EL NARCOTRÁFICO

ALBRECHT H.J., *Drug policies and national plans to combat drug trafficking and drug abuse*, Colloquium papers, European scientific seminar on strategies and policies to combat drugs, European University Institute, Florencia, 9-11.12.1993.

Alternatives aux cultures tropicales illicites, Campagne Européenne d'information sur la drogue, Rapport du Séminaire de Bruxelles, Collectif d'Échanges pour la Technologie Appropriée (C.O.T.A.), Bruselas, 2-4.10.1989.

ARNOULD M., *Drogue. Réprimer l'offre, réduire la demande*, en *Forum du Conseil de l'Europe. Revue d'information trimestrielle*, n°2, Estrasburgo, junio 1994, p.15-17.

ARNOULD M. y KENDALL R., *La drogue menace la sécurité des démocraties*, en *Forum du Conseil de l'Europe. Revue d'information trimestrielle*, Estrasburgo, junio 1994, p.22-23.

BROUET O., *Drogues et relations internationales. Du phénomène de société à la narcodiplomatie*, Ed.Complexe, Questions au XXème

siècle, Paris, 1991.

CABALLERO F., *Le droit de la drogue*, Précis Dalloz, Paris, 1989.

Catholic Institute for International Relations (C.I.I.R.), *European Drug-Control Policy and the Andean Region*, Narcotics and Development, Discussion Paper n°6, s.d. [fin 1993 o 1994]

CESONI M.L., *Les routes des drogues: exploration en Afrique subsaharienne. Etat des lieux pour une approche critique*, en *Revue Tiers Monde*, t.XXXIII, n°131, Paris, 1992.

DE CHOISEUL PRASLIN Ch.H., *La drogue, une économie dynamisée par la répression. La marée blanche*, Presses du C.N.R.S., Colección 'Sociétés en mouvement', Paris, 1991.

DELBREL G., *Géopolitique de la drogue*, La Découverte, Paris, 1991.

DIEZ-PICAZO L.M., *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica - Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1996.

DUPUIS M.C., *Stupéfiants, prix, profits. L'économie politique du marché des stupéfiants industriels*, Colección 'Criminalité internationale', Presses Universitaires de France, Paris, 1996.

E.C.O.S.O.C.-Naciones Unidas, *Principes et pratiques de la prévention primaire et secondaire dans les programmes de réduction de la demande. Situation mondiale en matière d'abus de drogues*, Rapport du Secrétariat pour la 39ème session de la Commission des Stupéfiants Viena 16-25.04.1996, Viena, 22.03.1996.

EHRENBERG A. y MIGNON P. (dir.), *Drogue, politique et société*, Le Monde Editions-Editions Descartes, Paris, 1992.

ESCOHOTADO A., *Historia general de las drogas*, 3 volúmenes, Alianza Editorial, 3a edición revisada y ampliada, Madrid, 1995.

FONSECA G., *L'économie de la drogue et son impact sur le développement*, en *Problèmes économiques. Pays en développement*, n°2313, Paris, 17.02.1993, p.1-10.

FOTTORINO E., *La piste blanche. L'Afrique sous l'emprise de la drogue*, Ed. Balland, Paris, 1991.

GEORGE S., *L'effet boomerang. Choc en retour de la dette du Tiers Monde*, La Découverte/Essais, Paris, 1992.

HAMOWY R. (ed.), *Tráfico y consumo de drogas. Consecuencias de su control por el Gobierno*, Unión Editorial, Madrid, 1991.

HARDINGHAUS N.H., *El desarrollo de la economía internacional de la droga*, en *Política internacional y sociedad*, Fundación Friedrich-Ebert, enero 1995.

- HARDINGHAUS N.H., *La narcoéconomie*, dans *Problèmes économiques*, n°2455, La documentation française, Paris, 17.01.1996, p.12-20.
- HERAIL J.L. y RAMAEL P., *Blanchiment d'argent et crime organisé. La dimension juridique*, Colección 'Criminalité internationale', Presses Universitaires de France, Paris, 1996.
- HUSSAIN RIZVI I., *Le trafic de drogue au Moyen-Orient*, en *Revue Internationale de Police Criminelle*, julio-agosto 1993, p.18-23.
- KOPP P., *L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales*, en *Futuribles*, n°185, Paris, marzo 1994, p.83-99.
- KOPP P., *La structuration de l'offre de drogue en réseaux*, en *Revue Tiers Monde*, t.XXXIII, n°131, Paris, 1992, p.517-536.
- LA PALOMBARA J., *Démocratie à l'italienne*, Plon, Paris, 1990.
- LABROUSSE A., *La drogue, l'argent et les armes*, Fayard, Paris, 1991.
- LABROUSSE A., *Géopolitique de la drogue. Les contradictions des politiques de 'guerre à la drogue'*, en *Futuribles*, n°185, Paris, marzo 1994, p.9-22.
- LABROUSSE A. y WALLON A., *La planète des drogues. Organisations criminelles, guerres et blanchiment*, Seuil, Paris, 1993.
- LABROUSSE A., RUDEL Ch. y TOLOTTI S., *Droque: des Etats sous influence*, en *Croissance, Le monde en développement*, n°357, Paris, febrero 1993, p.30-38.
- La lutte contre le blanchiment de capitaux*, en *Problèmes économiques. Monnaie et finances*, n°2357, Paris, 05.01.1994, p.13-20.
- Mafia, drogue et politique*, Colección 'Cultures et conflits' n°3, Centre d'étude des conflits, L'Harmattan, Paris, otoño 1991.
- MAROTTA E., *Les connexions entre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants et les différents aspects de la coopération internationale dans la lutte contre ce phénomène*, Colloquium papers, European scientific seminar on strategies and policies to combat drugs, European University Institute, Florencia, 9-11.12.1993.
- Programme des Nations Unies pour le Contrôle International des Drogues (P.N.U.C.I.D.), *Les Nations Unies et la lutte contre l'abus des drogues*, Nueva York, 1992.
- Observatoire Géopolitique des Drogues (O.G.D.), *La drogue, nouveau désordre mondial. Rapport 1992-1993*, Colección 'Pluriel', Hachette, Paris, 1993.
- Observatoire Géopolitique des Drogues (O.G.D.), *La dépêche internationale des Drogues*, mensual, Paris, 1991-1995.

Observatoire Géopolitique des Drogues (O.G.D.), *Etat des drogues, drogue des Etats. Rapport 1993-1994*, Hachette, París, 1994.

RAUFER X., *Les superpuissances du crime: enquête sur le narcoterrorisme*, Plon, París, 1994.

SALAMA P., *Macro-économie de la drogue dans les pays andins*, en *Futuribles*, n°185, París, marzo 1994, p.43-56.

SALAMA P. y SCHIRAY M., *Drogues et développement*, en *Revue Tiers-Monde*, Tome XXXIII, n°131, París, julio-sept.1992.

SAULOY M. y LE BONNIEC Y., *A qui profite la cocaïne ?*, Calmann-Lévy, París, 1992.

SCHIRAY M., *Les filières-stupéfiants: trois niveaux, cinq logiques. Les stratégies de survie et le monde des criminalités*, en *Futuribles*, n°185, París, marzo 1994, p.23-42.

TOCH A., *Le blanchiment d'argent*, Policía Judicial belga, Bruselas, s.d. [entre 1990 y 1995] (artículo oficioso).

Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), *Liste par pays des entreprises autorisées à fabriquer des stupéfiants*, Nueva York, 1988.

B. TÍTULO SEGUNDO EL NARCOTRÁFICO Y LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN COLOMBIA

1. GENERALIDADES SOBRE AMÉRICA LATINA

DABENE O., *L'Amérique latine au 20ème siècle*, Colección 'Cursus-serie Histoire', Armand Colin, París, 1994.

TORRE J.C., *Amérique latine : la démocratie à l'épreuve de la crise*, en *Problèmes d'Amérique latine*, Nueva serie, n°4, París, enero-marzo 1992, p.3-18.

TOURAINÉ A., *Les chances de la démocratie en Amérique latine*, en *Notes et études documentaires*, n°4812 - *Problèmes d'Amérique latine*, n°80, París, 2do trimestre 1986, p.120-132.

VAYSSIÈRE P., *Les révolutions d'Amérique latine*, Colección 'Points Histoire', Seuil, París, 1991.

2. EL NARCOTRÁFICO Y LA DROGA EN LOS PAÍSES ANDINOS

CABIESES CUBAS H., *Commercialising coca. Possibilities and proposals*, *Narcotics and Development*, Discussion Paper n°11, C.I.I.R.-Briefing, Londres, febrero 1996.

Coca, cocaína y narcotráfico, Colección 'Educación crítica' n°1, I.E.P.A.L.A., Madrid, 1994.

Cocaína: problemas y soluciones andinos, Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz, Lima, 1990.

Comisión Andina de Juristas, *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes*, Ed. Diego García Sayan, Lima, 1989.

EASTMAN J.M. y SANCHEZ DAVID R., *El narcotráfico en la región andina*, O.N.U.-U.N.D.C.P.-Parlamento Andino, Bogotá, 1992.

Narcotráfico y Política. Militarismo y mafia en Bolivia, I.E.P.A.L.A., Madrid, 1982.

3. NARCOTRÁFICO Y LUCHA ANTIDROGA EN COLOMBIA

La bibliografía reunida bajo este título es en su mayoría de origen colombiano. Dos estancias en Bogotá han permitido recopilarla. Esto ha hecho posible un acceso a la literatura nacional sobre el tema y a una visión autocentrada. Ésta, contrariamente a lo que se podría pensar, existe y es principalmente de procedencia universitaria. Asimismo, se ha podido acceder a algunas fuentes oficiales, lo cual no hubiera sido factible sin el desplazamiento. Finalmente, el hecho de haber conocido el país del cual hemos tratado, así como de cierto modo su gente, nos ha facilitado, sin duda alguna, la aproximación a su realidad compleja.

a. Obras y artículos

ABUGATTAS J., *Colombia: la democracia, entre la violencia y la indiferencia*, en *Qué hacer*, n°89, Lima, mayo-jun.1989, p.106-110.

Américas Watch, *La violencia continúa. Asesinatos políticos y reforma institucional en Colombia*, Tercer Mundo Editores-I.E.P.R.I.-C.E.I., Bogotá, 1993.

ARRIETA C.G., OREJUELA L.J., SARMIENTO PALACIO E. y TOKATLIAN J.G., *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Uniandes-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

BAGLEY B.M. y TOKATLIAN J.G., *Droga y dogma: La narcodiplomacia entre Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta y su proyección para los noventa*, en *Las drogas bajo tres nuevos enfoques analíticos: de la narcodiplomacia y la simbología jurídica a la industria del placer*, Serie Documentos ocasionales, n°23, C.E.I., Bogotá, sept.-oct.1991, p.5-17.

BEJARANO J.A., *Colombie: rétrospective de la politique de paix*, en *Problèmes d'Amérique latine*, Nueva serie, n°16, París, enero-marzo 1995, p.41-60.

BETANCOURT D. y GARCIA M.L., *Contrabandistas, marimberos y mafiosos. Historia de la mafia colombiana (1965-1992)*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

BETANCOURT D. y GARCIA M.L., *Colombie: les mafias de la drogue*, en *Problèmes d'Amérique Latine*, n°18: *Socio-économie de la drogue dans les pays andins*, París, julio-sept.1995, p.73-82.

BLANQUER J.-M., *Colombie: la nouvelle Constitution*, en *Problèmes d'Amérique latine*, Nueva serie, n°7, París, oct.-dic.1992, p.83-97.

BONILLA A., *Modelos de toma de decisiones como discurso político: narcotráfico y seguridad nacional*, en *Colombia internacional*,

nº29, C.E.I., Bogotá, enero-marzo 1995, p.30-39.

BONILLA A., *Teoría de las Relaciones Internacionales como discurso político: El caso de la guerra de las drogas*, en *Colombia internacional*, nº15, C.E.I., Bogotá, julio-sept.1991, p.18-25.

BOTERO A.M., *Un aporte interpretativo en torno a las drogas y su papel en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos*, Serie Documentos ocasionales, nº12, C.E.I., Bogotá, nov.-dic.1989, p.5-29.

BOTERO A.M., *Colombia ante la Convención de Viena: ¿Laberinto jurídico o encrucijada política?*, en *Colombia internacional*, nº7, C.E.I., Bogotá, julio-sept.1989, p.3-8.

BURIN DES ROZIERES Ph., *Cultures mafieuses: l'exemple colombien*, Stock, París, 1995.

BURIN DES ROZIERES P., *Guerre, trafic de drogues et transition démocratique en Colombie*, en EHRENBURG A. y MIGNON P. (dir.), *Drogues, politique et société*, Le Monde Editions-Editions Descartes, París, 1992, p.274-281.

CAMACHO GUIZADO A., *Droga, corrupción y poder; marihuana y cocaína en la sociedad colombiana*, Bogotá, 1981.

CAMACHO GUIZADO A., *Droga y sociedad en Colombia. El poder y el estigma*, C.I.D.S.E. Universidad del Valle - Fondo Editorial C.E.R.E.C., Bogotá, 1988.

CEPEDA ESPINOSA M.J., *Colombie: la nouvelle Constitution, un bilan provisoire*, en *Problèmes d'Amérique latine*, Nueva serie, nº16, París, enero-marzo 1995, p.3-26.

CEPEDA ULLOA F., *Gobernabilidad y lucha contra las drogas: el papel de las instituciones y el derecho*, en *Colombia internacional*, nº22, C.E.I., Bogotá, abril-junio 1993, p.28-32.

CEPEDA ULLOA F. (coordinador), *La corrupción administrativa en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

C.I.I.R., *European Drug-Control Policy and the Andean Region, Narcotics and Development*, Discussion Paper nº6, C.I.I.R.-Briefing, Londres, enero 1994.

Colombie, en *Géopolitique des drogues 1995. Rapport annuel de l'Observatoire Géopolitique des Drogues (O.G.D.)*, París, 1995, p.209-217.

La corrupción al descubierto, Ministerio de Gobierno, República de Colombia, Bogotá, 1994.

Cultivos ilícitos. Relatoria del Primer Taller Internacional, en *Análisis Político*, nº25, I.E.P.R.I., Bogotá, mayo-agosto 1995,

p.80-86.

DE REMENTERIA I., *Economía y drogas*, en *Colombia internacional*, n°20, C.E.I., Bogotá, oct.-dic.1992, p.9-16.

DE REMENTERIA I., *La descertificación de Colombia y la certificación del Perú*, en *Análisis Político*, n°27, I.E.P.R.I., Bogotá, enero-abril 1996, p.58-61.

DE REMENTERIA I., *The drugs trade and the environment*, *Narcotics and Development*, Discussion Paper n°7, C.I.I.R.-Briefing, Londres, enero 1995.

DOLLFUS O., *CO3: Colombie, coca, colonisation*, en *Notes et études documentaires*, n°4856 - *Problèmes d'Amérique latine*, n°87, París, 1er trimestre 1988, p.95-104.

DOMBOIS R., *Coca, derecho y violencia: sobre la economía de la cocaína en Colombia*, en *La cuestión de las drogas: una problemática, tres perspectivas*, Serie Documentos ocasionales, n°3, C.E.I., Bogotá, mayo-junio 1988, p.15-26.

DUHAMEL O., *Droit constitutionnel et politique*, chapitre 32: *Le constitutionnalisme contre la violence: la Colombie*, Seuil, París, 1994, p.625-649.

ECHANDIA CASTILLA C., *Colombie: dimension économique de la violence et de la criminalité*, en *Problèmes d'Amérique latine*, Nueva serie, n°16, París, enero-marzo 1995, p.61-79.

ECHANDIA CASTILLA C., *Colombie: l'accroissement récent de la production de pavot*, en *Problèmes d'Amérique Latine*, n°18: *Socio-économie de la drogue dans les pays andins*, París, julio-sept.1995, p.41-71.

ECHANDIA CASTILLA C., *La amapola en el marco de las economías de ciclo corto*, en *Análisis Político*, n°27, I.E.P.R.I., Bogotá, enero-abril 1996, Bogotá, p.3-19.

El Estado del mundo. Anuario económico y geopolítico mundial, Akal, Madrid, anual, 1990-1996.

FRANCO A. y MORA F.O., *El futuro de América Latina en la política exterior estadounidense*, en *Colombia internacional*, n°27, C.E.I., Bogotá, julio-sept.1994, p.19-20.

GARCIA F., *Coca, guerrilla y sociedad civil en el Guaviare: regulación de conflictos y otros controles*, en *Colombia internacional*, n°29, C.E.I., Bogotá, enero-marzo 1995, p.18-29.

GARCIA DUARTE R., *Colombie: le bipartisme, entre fidélités traditionnelles et redéfinition de l'identité politique*, en *Problèmes d'Amérique latine*, Nueva serie, n°16, París, enero-marzo 1995, p.27-40.

GARCIA OLANO E., *La Comunidad Europea y Colombia. El Nuevo Orden Mundial como Entorno de las Relaciones Comerciales entre Colombia y la Comunidad Europea*, Forum Pacis, Bogotá, 1994.

GARCIA VILLEGAS M., *Eficacia simbólica y narcotráfico en Colombia*, en *Las drogas bajo tres nuevos enfoques analíticos: de la narcodiplomacia y la simbología jurídica a la industria del placer*, Serie Documentos ocasionales, n°23, C.E.I., Bogotá, sept.-oct.1991, p.18-39.

GILHODES P., *Les élections colombiennes de 1986: Contexte, résultats, perspectives*, en *Notes et études documentaires*, n°4853 - *Problèmes d'Amérique latine*, n°84, París, 2° trimestre 1987, p.29-44.

GOMEZ ALBARELLO J.G., *Fueros y desafueros. Justicia y contrarreforma en Colombia*, en *Análisis Político*, n°25, I.E.P.R.I., Bogotá, mayo-agosto 1995, p.71-79.

I.R.E.L.A., *Colombia: insurgencia, droga y gobernabilidad*, Dossier n°25, Madrid, mayo 1990.

KAVASS I.I., *Fin del Tratado de extradición Colombia-Estados Unidos de 1979: ¿una comedia de errores?*, en *La cuestión de las drogas: una problemática, tres perspectivas*, Serie Documentos ocasionales, n°3, C.E.I., Bogotá, mayo-junio 1988, p.3-14.

KOPP P., *Colombie: trafic de drogue et organisations criminelles*, en *Problèmes d'Amérique Latine*, n°18: *Socio-économie de la drogue dans les pays andins*, París, julio-sept.1995, p.21-39.

KRAUTHAUSEN C. y SARMIENTO L.F., *Cocaína & co. Un mercado ilegal por dentro*, I.E.P.R.I., Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

La ley antinarcóticos de 1988 en Estados Unidos y su impacto para Colombia. Entrevista con Bruce Michael Bagley, en *Colombia internacional*, n°4, C.E.I., Bogotá, sept.-dic.1988, p.3-7.

LEAL BUITRAGO F., *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años '80*, Tercer Mundo Editores-I.E.P.R.I., Bogotá, 1991.

LEAL BUITRAGO F., *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores-I.E.P.R.I., Bogotá, 1994.

LEAL BUITRAGO F. (compilador), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*, Tercer Mundo Editores-I.E.P.R.I.-Colciencias, Bogotá, 1995.

LORA E., JORGE J.A., CAMACHO A. y SEGURA N., *Colombia. Evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los '80*, Colección 'Situación latinoamericana', C.E.D.E.A.L., Madrid, 1993.

MEJIA MOTTA I.E., *Narcotráfico y narcoterrorismo: una perspectiva global*, en PEREZ GOMEZ A., *Sustancias psicoactivas: Historia del*

consumo en Colombia, Bogotá, 1994, p.141-204.

MOLANO LOPEZ M.R., *La Fiscalía General de la Nación en la Constitución*, Editorial Temis, Bogotá, 1992.

OCAMPO J.A., *Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia*, en *Análisis Político*, n°17, I.E.P.R.I., Bogotá, sept.-dic. 1992,, p.5.

OROZCO ABAD I., *Los diálogos con el narcotráfico: historia de la transformación fallida de un delincuente común en un delincuente político*, en *Análisis Político*, n°11, I.E.P.R.I., Bogotá, sept.-dic. 1990, p.28-58.

ORTIZ SARMIENTO C.M., *El sicariato en Medellín: entre la violencia política y el crimen organizado*, en *Análisis Político*, n°14, I.E.P.R.I., Bogotá, sept.-dic. 1994, p.60-73.

Panorama. Observatorio del narcotráfico n°1 a 6, en *Análisis Político*, I.E.P.R.I., Bogotá, 1994-1995.

PARDO D. y CARDONA D., *El procedimiento de la Certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos*, en *Colombia internacional*, n°29, C.E.I., Bogotá, enero-marzo 1995, p.3-6.

PECAUT D., *Colombie: au-delà du point de non-retour?*, en *Notes et études documentaires*, n°4850 - *Problèmes d'Amérique latine*, n°86, París, 4º trimestre 1987, p.3-22.

PECAUT D., *Crise, guerre et paix en Colombie*, en *Notes et études documentaires*, n°4853 - *Problèmes d'Amérique latine*, n°84, París, 2º trimestre 1987, p.2-28.

PECAUT D., *Colombie: une démocratie à la croisée des chemins*, en *Notes et études documentaires*, n°4707-4708, *Problèmes d'Amérique latine*, n°67, París, 1er trimestre 1983, p.3-33.

PEREZ RESTREPO C.M., *Amapola, campesinos y glifosato*, en *Análisis Político*, n°25, I.E.P.R.I., Bogotá, mayo-agosto 1995, p.101-118.

PINZON DE LEWIN P. y LLORENTE M.V., *Les élections de 1990 en Colombie : continuité et ouverture*, en *Problèmes d'Amérique latine*, Nueva serie, n°2, París, julio-sept.1991, p.77-86.

PIZARRO E., *Colombie: entre démocratie et autoritarisme*, en *Amérique latine*, n°21, París, enero-marzo 1985, p.5-11.

Una política equivocada: la 'guerra' de los Estados Unidos contra la producción de narcóticos en los Andes, en *Colombia internacional*, n°5, C.E.I., Bogotá, enero-marzo 1989, p.36-38.

RAMIREZ LEON J.L., *Las relaciones económicas de Colombia con la Comunidad Económica Europea (1978-1988)*, en *Colombia internacional*, n°7, C.E.I., Bogotá, julio-sept.1989, p.9-16.

RAMIREZ TOBON W., *Estado, violencia y democracia. Ensayos*, Tercer Mundo Editores-I.E.P.R.I., Bogotá, 1990.

REINA M., *Economía política y estrategia antidrogas: ¿Un esfuerzo fallido?*, en *Colombia internacional*, n°8, C.E.I., Bogotá, oct.-dic.1989, p.12-16.

RENSSELAER W. LEE III, *El laberinto blanco. Cocaína y poder político*, C.E.R.E.C., Bogotá, 1992.

Revista Nueva Sociedad, n°130: *Drogas. Sociedad y Estado*, Caracas, marzo-abril 1994.

REYES POSADA A., *La coyuntura de las guerras y la nueva estrategia de seguridad*, en *Análisis Político*, n°18, I.E.P.R.I., Bogotá, enero-abril 1993, p.58-59.

SALAH CHORNY J. y TOKATLIAN J.G., *Los efectos del prohibicionismo en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos*, C.E.I., Serie Documentos ocasionales n°37, Bogotá, enero-marzo 1995, p.3-32.

Situación latinoamericana, Fundación C.E.D.E.A.L., Madrid, n°22 hasta n°27 (1994 a 1996).

THOUMI F., *Economía política y narcotráfico*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

THOUMI F., *Pays andins: l'échec des politiques anti-drogues*, en *Problèmes d'Amérique Latine*, n°18: *Socio-économie de la drogue dans les pays andins*, París, julio-sept.1995, p.3-19.

THOUMI F., *Los efectos económicos de la industria de drogas ilegales y las agendas de política en Bolivia, Colombia y Perú*, en *Colombia internacional*, n°29, C.E.I., Bogotá, enero-marzo 1995, p.7-17.

TOKATLIAN J.G. y BAGLEY B.M. (compiladores), *Economía y política del narcotráfico*, C.E.I., Bogotá, 1990.

TOKATLIAN J.G., *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Tercer Mundo Editores-Centro de Estudios Internacionales, Bogotá, 1995.

TOKATLIAN J.G., *Seguridad y drogas: su significado en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Un debate introductorio*, en *La cuestión de las drogas: una problemática, tres perspectivas*, Serie Documentos ocasionales, n°3, C.E.I., Bogotá, mayo-junio 1988, p.27-36.

TOKATLIAN J.G., *El desafío de la amapola en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos*, en *Colombia internacional*, n°21, C.E.I., Bogotá, enero-marzo 1993, p.3-10.

TOKATLIAN J.G., *Glifosato y política: ¿Razones internas o presiones externas?*, en *Colombia internacional*, n°18, C.E.I., Bogotá, abril-junio 1992, p.3-6.

TOKATLIAN J.G., *Drogas y relaciones América Latina-Estados Unidos: reflexiones críticas*, en *Colombia internacional*, n°7, C.E.I., Bogotá, julio-sept.1989, p.17-21.

TOVAR PINZON H., *La coca y las economías exportadoras en América Latina: el paradigma colombiano*, en *Análisis Político*, n°18, I.E.P.R.I., Bogotá, enero-abril 1993, p.5-31.

VARGAS R. (compilador), *Drogas, poder y región en Colombia: impactos locales y conflictos*, 2 volúmenes, C.I.N.E.P., Bogotá, 1994-1995.

VARGAS R. y BARRAGAN J., *Drugs-linked crops and rural development in Colombia. An alternative action plan*, Narcotics and development, Discussion Paper n°10, C.I.I.R.-Briefing, Londres, enero 1996.

VAZQUEZ CARRIZOSA A., *La conferencia de presidentes de Cartagena para la lucha antinarcóticos*, en *Análisis Político*, n°9, I.E.P.R.I., Bogotá, enero-abril 1990, p.87-91.

W.O.L.A. (Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington), *¿Peligro inminente? Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y la guerra contra las drogas*, Tercer Mundo Editores-I.E.P.R.I.-C.E.I., Bogotá, 1993.

b. Testimonios

BAHAMON DUSSAN A., Coronel, *Mi guerra en Medellín*, Intermedio Editores, Bogotá, 1991.

CALVO OSPINA H., *Don Pablo et ses amis. Pablo Escobar et la cocaïne connection*, Bruselas, 1994.

CASTILLO F., *La coca nostra*, Editorial Documentos Periodísticos, Bogotá, 1991.

CASTILLO F., *Los jinetes de la cocaína*, Editorial Documentos Periodísticos, Bogotá, 1987.

MOLANO A., *Selva adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*, El Ancora Editores, Bogotá, 1987.

SALAZAR A., *No Nacimos pa' semilla. La cultura de las bandas juveniles de Medellín*, C.I.N.E.P., Bogotá, 1990.

VELOZA G., *La guerra de los cárteles de la cocaína*, Bogotá, 1988.

c. Documentos oficiales y discursos

Ley 30 de 1986, 31.01.1986, 'por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones'.

Decreto número 3788 del 31 de diciembre de 1986, 'por el cual se reglamente la Ley 30 de 1986 o Estatuto Nacional de Estupefacientes'.

La lucha contra el narcotráfico en Colombia, Presidencia de la República, Bogotá, abril 1989.

El narcotráfico y la violencia: una amenaza mortal a la democracia. Discurso de Virgilio Barco, en Colombia internacional, n°6, C.E.I., Bogotá, abril-junio 1989, p.23-28.

Una política exterior para el cambio, Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco, al Congreso Nacional, tomo III, Bogotá, 20.07.1990, p.58-83.

Debates de la Asamblea Nacional Constituyente acerca del artículo 34 y 35, 1er semestre 1991.

GAVIRIA TRUJILLO C., *Política internacional. Discursos*, Presidencia de la República, Secretaría de prensa, Oficina de publicaciones, Bogotá, 1992.

GAVIRIA TRUJILLO C., *Informe al Congreso*, Bogotá, 20.07.1993.

Ley 60 de 1993, 12.08.1993, 'por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones'.

GAVIRIA TRUJILLO C., *Las bases de la nueva Colombia. El revolcón institucional 1990-1994*, Presidencia de la República, Bogotá, 1994.

Plan nacional para la superación del problema de la droga, Bogotá, junio 1994.

Programa de desarrollo alternativo, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 12.10.1994.

El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994.

Palabras del señor presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, en el acto de presentación de la política contra las drogas, Bogotá, 6 de febrero de 1995, en *Colombia internacional*, n°29, C.E.I., Bogotá, enero-marzo 1995, p.40-44.

Ley 190 de 1995, 06.06.1995, 'por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa' (Estatuto Anticorrupción).

Regionalización indicativa del plan nacional de desarrollo, República de Colombia, Departamento nacional de Planeación, Bogotá, 20.06.1995.

10 políticas según línea de acción en materia de lucha contra el narcotráfico, Dirección Nacional de Estupefacientes, Bogotá, s.d. [1995].

Administración de bienes incautados por su vinculación con los delitos de narcotráfico y conexos + Procedimiento para la destrucción de cultivos de plantas de las cuales pueda extraerse sustancia que produzca dependencia + Procedimiento para la destrucción de drogas y sustancias que producen dependencia + Tratamiento de elementos químicos aptos para el procesamiento de drogas que producen dependencia: legislación colombiana al respecto, s.d. [1995].

Algunas consideraciones sobre la política colombiana para la superación del problema de la droga, s.d. [1995].

Relaciones bilaterales entre Colombia y la Unión Europea, Documento interno de la Cancillería colombiana, Bogotá, verano 1995.

Las relaciones de Colombia con la Unión Europea, Documento interno de la Cancillería colombiana; Bogotá, verano 1995.

Informe sobre las actuaciones de Colombia contra el narcotráfico durante el período 1990-1994, Documento interno de la Cancillería colombiana, verano 1995.

Revista de la Dirección Nacional de Estupefacientes (D.N.E.), n°3 agosto 1994 y n°4 julio 1995, Bogotá.

C. TÍTULO TERCERO POLÍTICA EUROPEA DE LUCHA ANTIDROGA

1. DOCUMENTOS COMUNITARIOS OFICIALES RELATIVOS A LA LUCHA EUROPEA ANTIDROGA Y A LA COOPERACIÓN CON COLOMBIA

El acceso a la documentación comunitaria así como su recopilación han sido posibilitados gracias al 'stage' de cinco meses realizado entre octubre de 1995 y febrero de 1996, en la sección D.2. 'Cooperación externa en materia de lucha contra la droga' de la Dirección General I.B. Sin esta presencia física, la accesibilidad directa a los dossiers, la asistencia a ciertas reuniones y los contactos personales con los funcionarios responsables hubieran sido muy difíciles, para no decir imposibles. Adicionalmente, esta presencia activa ha influido de manera evidente en la comprensión de los mecanismos que regulan el trabajo de la institución. El no haber podido contar con esta oportunidad hubiera representado una dificultad real para la realización del presente estudio, puesto que nada puede reemplazar el conocimiento directo de la vida institucional y la investigación personal en un medio determinado. No siempre ha sido posible conseguir la versión española de los documentos imprescindibles, sea por su inexistencia o su indisponibilidad temporal o definitiva. Esto explica la presencia a continuación de referencias tanto en francés como en inglés.

a. Informes, comunicaciones, programas y conclusiones, de la Comisión, el Consejo, el Parlamento o el Comité Económico y Social

Informe sobre los resultados de la investigación realizada por la Comisión de investigación del problema de las drogas en los países de la Comunidad Europea, Ponente: Sir STEWART-CLARK J., Parlamento Europeo, septiembre 1986.

Rapport fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur le trafic de drogue, Ponente: TRIDENTE M.A., Documentos de sesión del Parlamento Europeo, 09.01.1989.

Commission of the European Communities, Commission Communication, Community response to the special cooperation plan presented by Colombia, COM(90)254 final, Bruselas, 22.06.1990.

Rapport de la Commission au Comité Européen de Lutte Anti-Droque, Observatoire Européen des Drogues. Etude de faisabilité-Phase I, Bruselas, 26.10.1990.

Report on national programmes for drug demand reduction in the european community, Communication from the Commission to the Council, COM(90)527 final, Bruselas, 08.11.1990.

Conseil des Communautés Européennes, Programme européen de lutte contre la drogue - Rapport du C.E.L.A.D. au Conseil européen de

Rome des 13 et 14 décembre 1990, Bruselas, 10.12.1990.

Commission des Communautés Européennes, Programme de coopération Nord/Sud dans le domaine de la lutte contre la drogue (art.949 du Budget), Documento de información, Bruselas, febrero 1991.

General Secretariat of the Commission of the European Communities, Implementation of the European Plan to combat Drugs, Bruselas, 10.04.1992.

Rapport de la Commission d'enquête sur la diffusion dans les pays de la Communauté de la criminalité organisée liée au trafic de la drogue sur la diffusion dans les pays de la Communauté de la criminalité organisée liée au trafic de la drogue, Ponente: COONEY P., Parlamento Europeo, 23.04.1992.

Commission des Communautés Européennes, Rapport intermédiaire. Etude de cas portant sur la préparation à la mise en place d'un réseau d'échange d'informations entre les O.N.G. européennes et l'O.E.D.T. sur la problématique des drogues dans les pays en voie de développement. Etude de faisabilité de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies. Phase III, por FUNKEN V., Bruselas, enero 1993.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 29.10.1993 sobre la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

Conseil des Ministres de la Justice et des Affaires intérieures des 29-30.11.1993, Plan d'action en matière de drogue, Europol, blanchiment, Programme de travail prioritaire pour 1994 et structures à instaurer dans le domaine 'Justice et Affaires intérieures'.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 10-11.12.1993, párrafos sobre la cooperación en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior.

European Commission, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (E.M.C.D.D.A.), Bibliografía hecha por I.R.E.L.A., diciembre 1993.

Rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur la politique relative à la drogue, Ponente: TARADASH M., Documents de séance du Parlement européen, 25.01.1994.

Commission Européenne, Direction Générale I.B., Relations économiques extérieures, Actions de l'Union au plan externe dans le domaine de la lutte contre la drogue, Bruselas, 29.04.1994.

Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission: action communautaire dans le domaine de la toxicomanie - Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption d'un programme d'action communautaire pour la prévention de la toxicomanie conformément au cadre de l'action dans le domaine de la santé publique (1995-2000),

COM(94)223 final, Bruselas, 21.06.1994.

Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999)*, COM(94)234 final, Bruselas, 23.06.1994.

Commission des Communautés Européennes, *Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies (O.E.D.T.)*. Répertoire d'organisations et personnes ressources européennes actives dans le domaine des drogues dans les pays en voie de développement, Bruselas, 1994.

Question écrite E-1996/93 posée par GLINNE E. à la Commission, 19.07.1993, objet: 'épuration politique' en Colombie, 94/C332/19; Réponse donnée par VAN DEN BROEK M. au nom de la Commission, 22.12.1993, en *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n°C332, 28.11.1994.

Comité Economique et Social, *Avis sur la stratégie préventive contre l'abus des drogues*, 25.01.1995, CES(95)51, en *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n°C102, 24.04.1995, Bruselas, p.18-23.

Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les Pays tiers*, COM(95)216 final, Bruselas, 23.05.1995.

Commission Européenne, Secrétariat Général, *Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures, Drogues, Aide-mémoire 'Structures drogues'*, Bruselas, 06.06.1995.

Comisión Europea, Dirección General I.B., *Relaciones económicas exteriores, Programa de cooperación Norte-Sur en el ámbito de la lucha contra las drogas*, Bruselas, julio 1995.

Commission Européenne, Direction Générale I.B., *Relations économiques extérieures, Rapport sur l'action externe menée par la Commission européenne en matière de lutte contre la drogue (1987-1995)*, Bruselas, 05.10.1995.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (E.M.C.D.D.A.), *Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union*, European Communities, 1996.

Secretaría General de la Comisión Europea, *Lutte contre la drogue. Aide-mémoire*, Documento interno informal, Bruselas, la versión, febrero 1996.

Secretaría General de la Comisión Europea, *Lutte contre la drogue. Aide-mémoire*, Documento interno informal, Bruselas, 2a versión, julio 1996.

Secretaría General de la Comisión Europea, Lutte contre la drogue. Aide-mémoire, Documento interno informal, Bruselas, 3a versión, noviembre 1996.

b. Normas jurídicas: reglamentos, directivas, acuerdos marco, decisiones y acciones comunes, del Consejo o la Comisión

Règlement (C.E.E.) n°1591/84 du Conseil du 4 juin 1984 concernant la conclusion de l'accord de coopération entre, d'une part, la Communauté économique européenne et, d'autre part, l'accord de Carthagène et ses pays membres, Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela, en Journal Officiel des Communautés Européennes, n°L153, 08.06.1984, p.1-10.

Règlement (C.E.E.) n°3677/90 du Conseil : réglementation des produits précurseurs du 13 décembre 1993, en Journal Officiel des Communautés Européennes, n°L357, Bruselas, 20.12.1990; modificado por el Règlement (C.E.E.) n°900/92 du 31 mars 1992; puesto en práctica por el Règlement (C.E.E.) n°3769/92 de la Commission du 21 mars 1992; modificado por el Règlement (C.E.E.) n°2959/93 du 27 octobre 1993.

Council Directive of 10 june 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, en Official Journal of the European Communities, n°L166, 28.06.1991, Bruselas, p.77-83.

Commission des Communautés Européennes, Proposition de Règlement du Conseil portant création d'un Observatoire Européen des Drogues (O.E.D.) et du Réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies (R.E.I.T.O.X.), COM(91)463 final, 27.01.1993, en Journal Officiel des Communautés Européennes, n°C43, Bruselas, 18.02.1992.

Reglamento (C.E.E.) n°443/92 del Consejo de 25 de febrero de 1992 relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

Directive 92/109/C.E.E. du Conseil du 14 décembre 1992 relative à la fabrication et à la mise sur le marché de certaines substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, en Journal Officiel des Communautés Européennes, n°L370, 19.12.1992, Bruselas, p.76-82.

Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, n°C25, Bruselas, 28.01.1993, p.32-42.

Règlement n°302/93 du Conseil du 8 février 1993 portant création d'un Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies (O.E.D.T.), en Journal Officiel des Communautés Européennes, n°L36, 12.02.1993, p.1-8.

Règlement (C.E.) n°3294/94 du Conseil du 22 décembre 1994, modifiant le règlement (C.E.E.) n°302/93 portant création d'un Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, en Journal Officiel des Communautés Européennes, n°L341, 30.12.1994, p.7.

Proposition de règlement (C.E.) du Conseil portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période 1995-1997 à certains produits industriels originaires de pays en développement, COM(94)337 final, 19.09.1994, en Journal Officiel des Communautés Européennes, n°C333, 29.11.1994, Bruselas, p.9-31.

Règlement (C.E.) n°3281/94 du Conseil, du 19 décembre 1994, portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période 1995-1998 à certains produits industriels originaires de pays en développement, en Journal Officiel des Communautés Européennes, n°L348, 31.12.1994, Bruselas, p.1-56.

Règlement (C.E.) n°3282/94 du Conseil, du 19 décembre 1994, prorogeant en 1995 l'application des règlements (C.E.E.) n°3833/90, (C.E.E.) n°3835/90 et (C.E.E.) n°3900/91 portant application de préférences tarifaires généralisées à certains produits agricoles originaires de pays en développement, en Journal Officiel des Communautés Européennes, n°L348, 31.12.1994, Bruselas, p.57-68.

Acción común de 10 de marzo de 1995 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la Unidad de Drogas de Europol, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas (Acciones comunes adoptadas por el Consejo de la Unión Europea), n°L62, 20.03.1995, Bruselas, p.1-3.

Commission des Communautés européennes, Proposition de règlement (C.E.) du Conseil concernant la coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre les drogues et la toxicomanie (Poste budgétaire B7-5080), présentée par la Commission, Bruselas, 30.06.1995 (+ Anexos).

Proposition de règlement (C.E.) du Conseil concernant la coopération Nord/Sud dans le domaine de la lutte contre les drogues et la toxicomanie (Poste budgétaire B7-5080), COM(95)296 final, 30.06.1995, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, n°C242, 19.09.1995, p.8-10.

Décision du Conseil, du 18 décembre 1995, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la république de Colombie relatif aux précurseurs et aux substances chimiques utilisés fréquemment pour la fabrication illicite de drogues ou de substances psychotropes y Accord entre la Communauté européenne et la république de Colombie relatif aux précurseurs et aux substances chimiques utilisés fréquemment pour la fabrication illicite de drogues ou de substances psychotropes, en Journal Officiel des Communautés Européennes, L324, 30.12.1995, Bruselas, p.10-17.

2. ARTÍCULOS RELATIVOS A LA POLÍTICA COMUNITARIA DE LUCHA CONTRA LA DROGA Y PROCEDENTES DE FUENTES CERCANAS A LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Anti-prohibitionnisme en matière de drogues, Green papers n°4, Les Verts au Parlement européen, Bruselas, abril 1992.

BOSELLI L., *La priorité drogue dans la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.)*, Colloquium papers, European scientific seminar on strategies and policies to combat drugs, European University Institute, Florence, 9-11.12.1993.

CESAIRE R., *La priorité drogue dans la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.)*, Colloquium papers, European scientific seminar on strategies and policies to combat drugs, European University Institute, Florence, 9-11.12.1993.

Coopération dans les domaines de Justice et Affaires intérieures. Lutte contre la drogue, en Bulletin de l'Union européenne, junio 1994, p.124-126.

Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures. Lutte contre la criminalité en matière de drogue et de crime organisé, en Bulletin de l'Union européenne, septembre 1994, p.83.

Documentos internos de la Dirección General X, sección B.4.: Información externa-América Latina (artículos y entrevistas).

DOHERTY E., *Possible guidelines for a European Union Global Action Plan on Drugs*, Colloquium papers, European scientific seminar on strategies and policies to combat drugs, European University Institute, Florence, 9-11.12.1993.

Dossier Schengen, en Europ, n°72, París, invierno 1994, p.23-33.

ELSEN C., *Les drogues, priorité de la Coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures*, Colloquium papers, European scientific seminar on strategies and policies to combat drugs, European University Institute, Florence, 9-11.12.1993.

ESTIEVENART G., *La lutte contre la drogue et la criminalité après Maastricht*, s.d.

FUNKEN V., *Les réseaux associatifs non gouvernementaux et leur influence sur les stratégies et les politiques de lutte contre la drogue*, Colloquium papers, European scientific seminar on strategies and policies to combat drugs, European University Institute, Florence, 9-11.12.1993.

I.R.E.L.A.¹, *Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina: Balance y perspectivas, febrero 1989-marzo 1991*. X Conferencia interparlamentaria C.E.-A.L., Documento de base.

ID., *La lucha contra el negocio de la droga: Perspectivas para la cooperación entre Europa y las Américas*, Informe de Conferencia n°3/91, Madrid, 1991.

ID., *América Latina y Europa frente al problema de la droga: ¿Nuevas formas de cooperación?*, Dossier n°32, Madrid, mayo 1991.

ID., *El diálogo interparlamentario C.E.-A.L., 1974-1992, un examen de las relaciones interregionales*, documento de trabajo n°36, Madrid, 1993, p.87-94.

ID., *Anuario de las relaciones europeo-latinoamericanas (A.R.E.L.A.) 1993*, Madrid, 1994.

ID., *La cooperación europea hacia América Latina en los 90: una relación en transición*, n°51, Madrid, diciembre 1994.

ID., *Cooperation in the fight against drugs: european and latin american initiatives*, Dossier n°55, Madrid, octubre 1995.

MENNENS A., *L'action communautaire dans le domaine de la drogue*, Comisión de las Comunidades Europeas, Contribución a las 'Jornadas sobre economía agrícola de las regiones productoras de droga', Valencia, 30-31.03.1992.

VAN DER VAEREN C., *Le Comité européen de lutte anti-drogue (C.E.L.A.D.). Essai d'analyse institutionnelle*, en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°366, marzo 1993, París, p.207-221.

VAN DER VAEREN C., *La politique de coopération internationale de la Communauté européenne en matière de lutte contre la drogue*, Colloquium papers, European scientific seminar on strategies and policies to combat drugs, European University Institute, Florence, 9-11.12.1993.

3. LIBROS SOBRE LAS DROGAS EN LA UNIÓN EUROPEA

DECOURRIERE A., *Les drogues dans l'Union européenne. Le droit en question*, Bruylant, Bruselas, 1996.

¹ Los informes producidos por el I.R.E.L.A. son de carácter general y carecen de bibliografía y referencias. Por lo tanto han sido de uso limitado a la hora de la profundización.

D. VARIOS

ARTICULOS DE PRENSA

Prensa europea:

- semanal: The Economist/Londres;
- cotidiana: El País/Madrid,
Le Monde/París,
Le Soir/Bruselas;

Prensa colombiana:

- semanal: Cambio 16/Bogotá,
Semana/Bogotá;
- cotidiana: El Espectador/Bogotá,
El Tiempo/Bogotá.

ENTREVISTAS - FUENTES ORALES

En la Comisión Europea:

- Entrevista con Michèle BOGAERTS, funcionaria de la Unidad 'Droga', Secretaría General, Comisión Europea, Bruselas, 22.05.1995.
- Entrevista con Kenrig GHOSH, *desk officer* para Colombia, Desk Colombia, Unidad América Latina, Dirección General I, Comisión Europea, Bruselas, 09.06.1995.
- Entrevista con Ingeborg LOHNER, Sección 'Cooperación técnica y financiera', Dirección General I.B., Comisión Europea, Bruselas, febrero 1996.

En Bogotá - Colombia:

- Asistencia a un 'encuentro sobre narcotráfico' entre varios funcionarios y expertos colombianos, en el Centro de Estudios Internacionales (C.E.I.) de la Universidad de los Andes, Bogotá, 19.07.1995.
- Entrevista con Francisco THOUMI, director del C.E.I.-Uniandes, julio 1995.
- Entrevistas en la Universidad Nacional de Colombia con:
Juan Gabriel TOKATLIAN, Alejandro REYES, William RAMÍREZ TOBÓN, expertos en los temas de narcotráfico y drogas, Bogotá, verano 1995 y mayo 1996.

Varios:

Entrevista, en la sección 'Estupefacientes' de la Policía Judicial (P.J.) de Bruselas-Bélgica, con el especialista encargado de los aspectos relacionados con Colombia, abril 1995.

ANEXOS

ANEXO N°1

- A - CUADRO 'ESTIMACIONES NACIONALES DEL NÚMERO DE TOXICÓMANOS POR CADA 100.000 HABITANTES EN CIERTOS PAÍSES (1994)'
- B - MAPA 'FRECUENCIA DEL ABUSO DE DROGAS POR INYECCIÓN INTRAVENOSA'

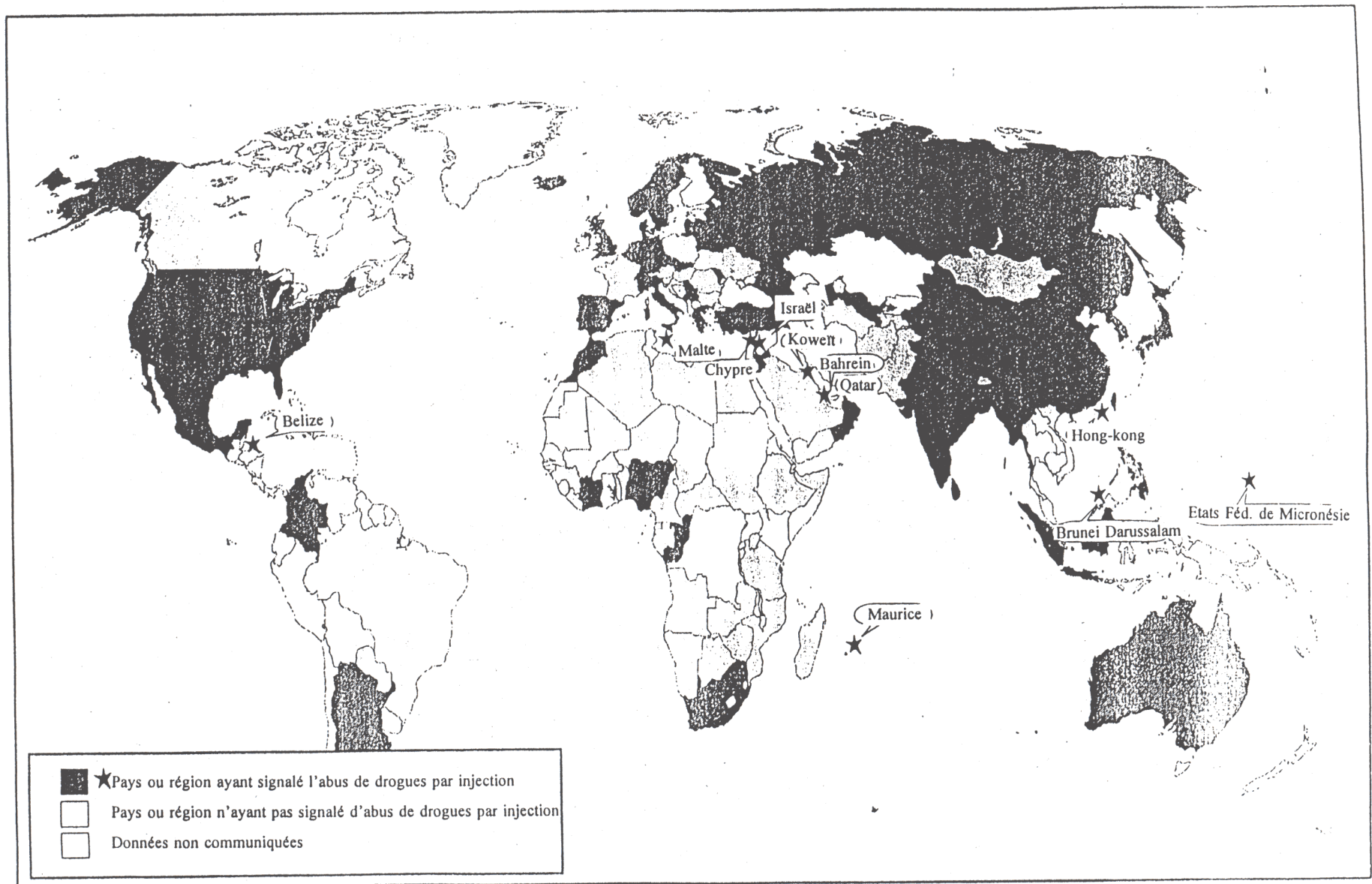
Fuente: E.C.O.S.O.C., *Principes et pratiques de la prévention primaire et secondaire dans les programmes de réduction de la demande. Situation mondiale en matière d'abus de drogues, Rapport du Secrétariat pour la 39ème session de la Commission des Stupéfiants-Vienne-16-25.04.1996*, 22 marzo 1996.

**Estimations nationales, par extrapolation, du nombre de toxicomanes
pour 100 000 habitants dans certains pays (1994)**

Pays	Drogues du type opiacé	Drogues du type cocaïne	Drogues du type cannabis	Hallucinogènes	Drogues du type amphétamine	Drogues du type sédatif	Solvants volatils
Afrique							
Afrique du Sud	-	-	131	<1	-	2	3
Maurice	296	-	341	-	-	-	-
Namibie	-	-	1 369	-	-	1 095	102
Amériques							
Bolivie	30	197	-	75	-	1 796	2 694
Etats-Unis d'Amérique	1 866	2 141	7 195	926	920	613	810
Mexique	14	63	270	16	13	70	9
Asie et Pacifique							
Australie	-	100	1 300	100	200	1 100	100
Papouasie-Nouvelle-Guinée	-	8	24 222	-	-	24 222	9
Europe							
Allemagne	56	111	1 231	32	123	-	-
Italie	325	6	-	13	-	2	-
Pays-Bas	150	-	3 761	-	-	1 962	-
Portugal	608	50	1 014	-	-	152	-
République tchèque	29	38	1 491	232	106	-	135
Suède	86	9	128	4	158	86	2
Suisse	-	-	2 450	-	-	-	-

Source : Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues.

Fréquence de l'abus des drogues par voie intraveineuse, 1994



Source : PNUCID.

Note : Les frontières indiquées sur cette carte n'impliquent de la part de l'ONU aucune approbation ou acceptation officielle.

ANEXO NO2

SINOPSIS DE LAS CUARENTA RECOMENDACIONES DEL GRUPO
DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (G.A.F.I.)

Groupe d'action financière internationale (GAFI) :
synopsis des quarante recommandations
mai 1990

A - CADRE GÉNÉRAL
DES RECOMMANDATIONS

1 / Chaque pays devrait prendre, sans délai, les mesures nécessaires pour mettre en œuvre, sans restrictions, la Convention de Vienne, et procéder à sa ratification.

2 / Les lois sur le secret professionnel des institutions financières devraient être conçues de telle façon qu'elles n'entraînent pas la mise en œuvre des recommandations du Groupe.

3 / Un programme concret de lutte contre le blanchiment d'argent devrait comprendre une amélioration de la coopération multilatérale et de l'entraide judiciaire dans les enquêtes et les poursuites pour des cas de blanchiment de capitaux, ainsi que des procédures d'extradition le cas échéant.

B - AMÉLIORATION DES SYSTÈMES
JURIDIQUES NATIONAUX DE LUTTE CONTRE LE
BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Définition de l'infraction de blanchiment de capitaux

4 / Chaque État devrait prendre les mesures nécessaires, y compris législatives, en vue d'incriminer le blanchiment de fonds provenant du trafic de stupéfiants, comme le prévoit la Convention de Vienne.

5 / Chaque pays devrait envisager d'étendre l'infraction du blanchiment des capitaux issus du trafic de stupéfiants à d'autres infractions liées aux stupéfiants : une autre approche

constituerait à incriminer le blanchiment de capitaux se rapportant à toutes les infractions graves, et/ou à toutes les infractions qui génèrent un montant important de produits, ou à certaines infractions graves.

6 / Comme prévu par la Convention de Vienne, l'infraction de blanchiment de capitaux devrait s'appliquer au moins aux activités intentionnelles de blanchiment, étant entendu que l'élément intentionnel pourrait être déduit de circonstances factuelles objectives.

7 / Dans la mesure du possible, la responsabilité pénale des sociétés elles-mêmes, et non pas seulement celle de leurs salariés, devrait pouvoir être mise en cause.

Mesures provisoires et confiscation

8 / Les pays devraient, en tant que besoin, adopter des mesures similaires à celles indiquées dans la Convention de Vienne, y compris des mesures législatives, afin que leurs autorités compétentes soient en mesure de confisquer les biens blanchis, les produits en découlant, ainsi que les instruments utilisés ou devant l'être pour commettre toute infraction de blanchiment, ou encore des biens de valeur correspondante.

De telles mesures devraient permettre :

- 1 / d'identifier, retrouver et estimer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation ;
- 2 / de mettre en œuvre des mesures provisoires, tels le gel et la saisie, afin de faire obstacle à toute transaction, transfert ou cession de tels biens, et
- 3 / de prendre toutes mesures d'enquêtes appropriées.

Outre la confiscation et les sanctions pénales, certains pays envisagent aussi des peines d'amendes et/ou des poursuites judiciaires notamment devant une juridiction civile, afin de rescinder les contrats conclus lorsque les parties savaient ou auraient dû savoir que le contrat préjudicierait à la faculté pour ce pays de recouvrer ces prétentions pécuniaires, par exemple, par le biais d'une confiscation ou en infligeant des amendes et autres peines.

C - RENFORCEMENT DU RÔLE DU SYSTÈME FINANCIER

Portée des recommandations ci-dessous

9 / Les recommandations n^{os} 12 à 29 de ce rapport devraient s'appliquer non seulement aux banques mais également aux institutions financières non bancaires.

10 / Les autorités nationales appropriées devraient prendre des mesures pour s'assurer que ces recommandations sont appliquées aussi largement qu'il est possible en pratique.

11 / Un groupe de travail devrait examiner plus avant la possibilité d'établir une liste commune minimale d'institutions financières non bancaires et d'autres professions recevant des espèces, auxquelles devraient s'appliquer ces recommandations.

Règles d'identification des clients et de conservation des documents

12 / Les institutions financières ne devraient pas conserver de comptes anonymes, ni de comptes sous des noms visiblement fictifs : elles devraient être tenues (par des lois, des règlements, des accords entre autorités de supervision et institutions financières, ou par des accords d'autodiscipline entre institutions financières) d'identifier, sur la base d'un document officiel ou d'une autre pièce d'identité fiable, leurs clients habituels ou occasionnels, et d'enregistrer cette identité, lorsqu'elles nouent des relations d'affaires ou effectuent des transactions (en particulier lorsqu'elles ouvrent des comptes ou des livrets, lorsqu'elles réalisent des transactions fiduciaires, lorsqu'elles louent des coffres, lorsqu'elles procèdent à des transactions importantes en espèces).

13 / Les institutions financières devraient prendre des mesures raisonnables pour obtenir des informations sur l'identité véritable des personnes dans l'intérêt desquelles un compte est ouvert ou une transaction est effectuée, s'il y a le moindre doute

sur le fait que ces clients pourraient ne pas agir pour leur propre compte, en particulier dans le cas de sociétés de domicile (c'est-à-dire des institutions, des sociétés, des fondations, des fiducies, etc., qui ne se livrent pas à des opérations commerciales ou industrielles, ou à toute autre forme d'activité commerciale, dans le pays où est situé leur siège social).

14 / Les institutions financières devraient conserver pendant au moins cinq ans toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions effectuées, à la fois domestiques et internationales, afin de permettre de répondre rapidement aux demandes d'information des autorités compétentes. Ces pièces doivent permettre de reconstituer les transactions individuelles (y compris les montants et les types d'espèces en cause, le cas échéant) de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pour activités criminelles.

Les institutions financières devraient conserver une trace écrite de la justification d'identité de leurs clients (par ex. copie ou enregistrement des documents officiels comme les passeports, les cartes d'identité, les permis de conduire, ou des documents similaires), les livres de comptes et la correspondance commerciale pendant cinq ans au moins après la clôture du compte.

Ces documents devraient être à la disposition des autorités nationales compétentes, dans le contexte de leurs poursuites et leurs enquêtes pénales.

Diligence accrue des institutions financières

15 / Les institutions financières devraient apporter une attention particulière à toutes les opérations complexes, inhabituelles, importantes, et à tous types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas de finalité économique apparente, ni d'objet légal perceptible. L'arrière-plan et l'objet de telles opérations devraient être examinés, dans la mesure du possible ; les résultats de cet examen devraient être établis par écrit, et être disponibles pour aider les autorités de contrôle, de détection et de répression, les commissaires aux comptes et les auditeurs internes ou externes.

16 / Si les institutions financières suspectent que des fonds proviennent d'une activité criminelle, elles devraient être autorisées ou obligées à déclarer rapidement leurs soupçons aux autorités compétentes. En conséquence, des dispositions législatives devraient protéger les institutions financières et leurs employés contre toute responsabilité, pénale ou civile, pour violation des règles de confidentialité – qu'elles soient imposées par contrat ou par toute disposition législative, réglementaire ou administrative – si ces institutions financières ont fait cette déclaration de bonne foi, même si elles ne savaient pas précisément quelle était l'activité criminelle en question, et même si l'activité illégale soupçonnée n'est pas réellement intervenue.

17 / Les institutions financières et leurs employés ne devraient pas avertir leurs clients, ou, le cas échéant, ne devraient pas être autorisés à les avertir, lorsqu'ils portent à la connaissance des autorités compétentes des informations qui sont relatives à ces clients.

18 / Dans le cas d'un système de déclaration obligatoire, ou, dans le cas d'un système de déclaration facultative, lorsqu'une déclaration intervient, les institutions financières déclarant leurs soupçons devraient se conformer aux instructions en provenance des autorités compétentes.

19 / Dans les pays où il n'existe pas d'obligation de déclarer ses soupçons, lorsqu'une institution financière en vient à soupçonner des opérations ou un client, et choisit de ne pas effectuer de déclaration aux autorités compétentes, elle devrait refuser toute assistance au client, mettre fin aux relations avec lui et clôturer ses comptes.

20 / Les institutions financières devraient mettre au point des programmes de lutte contre les blanchiments de capitaux, qui devraient comprendre au minimum :

a / des politiques, des procédures et des contrôles internes, y compris la désignation de personnes responsables au niveau de la direction générale, et des procédures adéquates lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer qu'elle s'effectue selon des critères exigeants;

b / un programme continu de formation des employés;

c / un dispositif de contrôle interne pour vérifier l'efficacité du système.

*Mesures pour faire face au problème
des pays dépourvus totalement ou partiellement
de dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux*

21 / Les institutions financières devraient porter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions avec les personnes physiques et morales, y compris les sociétés ou les institutions financières, résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou trop peu les présentes recommandations. Lorsque ces transactions n'ont pas de finalité économique apparente, ni d'objet légal perceptible; leur arrière-plan et leur objet devraient être examinés dans la mesure du possible, les résultats de cet examen devraient être établis par écrit, et être disponibles pour aider les autorités de supervision, les contrôleurs internes et les autorités de détection et de répression.

22 / Les institutions financières devraient s'assurer que les principes susmentionnés sont également appliqués par leurs succursales et leurs filiales majoritaires situées à l'étranger, particulièrement dans les pays qui n'appliquent pas ou trop peu ces recommandations, dans la mesure où les lois et règlements locaux le permettent. Lorsque ces mêmes lois et règlements s'y opposent, les autorités compétentes du pays où est située la société mère devraient être informées, par les institutions financières, que celles-ci ne peuvent pas appliquer ces recommandations.

Autres mesures pour éviter le blanchiment d'espèces

23 / La faisabilité de mesures destinées à détecter ou à surveiller les transports physiques d'espèces transfrontalières devrait être étudiée, à condition que l'utilisation de cette information soit strictement limitée, et que la liberté des mouvements de capitaux ne se trouve en aucune façon restreinte.

24 / Les pays devraient réfléchir à la faisabilité et à l'utilité d'un système dans lequel les banques et d'autres institutions et

intermédiaires financiers déclareraient toutes les transactions domestiques et internationales en espèces au-dessus d'un certain montant, à une agence centrale nationale disposant d'une base de données informatisée, cette information étant accessible aux autorités compétentes pour les cas de blanchiment de capitaux, et son utilisation strictement limitée.

25 / Les pays devraient davantage encourager, de façon générale, le développement de techniques modernes et sûres de gestion des fonds. Un usage accru des chèques, des cartes de paiement, des virements automatiques de salaires, et de l'enregistrement automatisé des opérations sur titres seraient autant de moyens d'encourager la réduction des règlements en espèces.

*Mise en œuvre, rôle des autorités de réglementation
et d'autres autorités administratives*

26 / Les autorités compétentes chargées du contrôle des banques ou d'autres institutions ou intermédiaires financiers, ou d'autres autorités compétentes, devraient s'assurer que les institutions supervisées disposent de programmes adéquats pour éviter le blanchiment de capitaux. Ces autorités devraient coopérer avec, et apporter leur concours, soit spontanément, soit sur demande, à d'autres autorités nationales, judiciaires, ou de détection et de répression, dans les enquêtes et les poursuites relatives au blanchiment de capitaux.

27 / Des autorités administratives compétentes devraient être désignées pour assurer la mise en œuvre effective de toutes ces recommandations, par un contrôle et une réglementation des professions non bancaires recevant des espèces, tels que définis par chaque pays.

28 / Les autorités compétentes devraient établir des directives pour aider les institutions financières à détecter les modes de comportement suspects de leurs clients. Il est clair que de telles directives devront évoluer dans le temps, et n'auront jamais un caractère exhaustif. De plus, de telles directives seront surtout utilisées pour former le personnel des institutions financières.

29 / Les autorités compétentes qui assurent la réglementation ou la supervision des institutions financières devraient prendre

les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour éviter que des criminels ou leurs complices ne prennent le contrôle d'institutions financières, ou n'y acquièrent une participation significative.

**D - RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION
INTERNATIONALE**

Coopération administrative

a / Échange d'informations de caractère général

30 / Les administrations nationales devraient envisager d'enregistrer, au moins sous forme agrégée, les flux internationaux d'espèces en toutes devises, afin de rendre possible, en combinant ces données avec celles émanant d'autres sources étrangères et avec les informations détenues par les banques centrales, des estimations des flux d'espèces entre pays. Ces informations devraient être mises à la disposition du Fonds monétaire international et de la Banque des règlements internationaux, pour faciliter les études internationales.

31 / Les autorités internationales compétentes, peut-être INTERPOL et le Conseil de coopération douanière, devraient être chargées de rassembler puis de diffuser aux autorités compétentes les informations relatives aux évolutions les plus récentes en matière de blanchiment de capitaux et de techniques de blanchiment. Les banques centrales et les organes de réglementation bancaire pourraient également le faire vis-à-vis du secteur dont ils ont la charge. Les autorités nationales dans différents secteurs, en consultation avec des associations professionnelles, pourraient alors diffuser cette information auprès d'institutions financières dans chaque pays.

b / Échange d'informations relatives à des transactions suspectes

32 / Chaque pays devrait s'efforcer d'améliorer un échange international d'informations spontané ou « sur demande »

entre autorités compétentes, relatif à des opérations suspectes, et à des personnes ou des sociétés impliquées dans ces opérations. De strictes garanties devraient être instituées pour assurer la conformité de cet échange d'informations avec les dispositions nationales et internationales en matière de protection de la vie privée et de sécurité des données.

Coopération entre les autorités judiciaires

a / Fondements et moyens de la coopération en matière de confiscation, d'entraide judiciaire et d'extradition

33 / Les pays devraient essayer de veiller – dans un cadre bilatéral ou multilatéral – à ce que les différents critères pris en compte dans les définitions nationales au titre de la connaissance de l'acte commis – c'est-à-dire les critères différents concernant l'élément intentionnel de l'infraction – n'affectent pas la capacité ou la volonté des pays de se prêter mutuellement assistance en matière judiciaire.

34 / La coopération internationale devrait s'appuyer sur un réseau d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux fondés sur des concepts juridiques communs, destinés à mettre en œuvre des mesures pratiques au bénéfice d'une entraide mutuelle aussi large que possible.

35 / Les pays devraient encourager des conventions internationales telles que le projet de Convention du Conseil de l'Europe relatif à la confiscation des produits des infractions.

b / Orientations pour l'amélioration de l'entraide judiciaire dans le domaine du blanchiment

36 / La coopération entre les autorités compétentes appropriées des différents pays devrait être encouragée dans le cadre des enquêtes.

37 / Il conviendrait de prévoir des procédures d'entraide judiciaire en matière pénale pour le recours à des mesures de contrainte telles que la production de documents par des insti-

tutions financières et autres personnes, la fouille de personnes et de locaux, la saisie et l'obtention de preuves destinées à être utilisées dans des enquêtes et des poursuites en matière de blanchiment et dans des procédures connexes devant des juridictions étrangères.

38 / Il serait souhaitable que l'on puisse prendre des mesures rapides en réponse à des requêtes émanant de gouvernements étrangers demandant d'identifier, de geler, de saisir et de confisquer les produits, ou d'autres biens d'une valeur équivalente à ces produits, tirés du blanchiment d'argent ou des délits sur lesquels repose l'activité de blanchiment.

39 / Afin d'éviter les conflits de compétence, il conviendrait d'étudier la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre des mécanismes permettant de déterminer, dans l'intérêt de la justice, le lieu de saisine le plus approprié pour le jugement des personnes mises en cause, dans des affaires sujettes à poursuites dans plusieurs pays. De même, il devrait exister des arrangements en vue de coordonner les procédures de saisie et de confiscation, pouvant inclure le partage des avoirs confisqués.

40 / Les pays devraient mettre en place des procédures permettant d'extrader, lorsque cela est possible, des individus accusés de blanchiment de capitaux ou d'infractions connexes. Dans le respect de son système juridique national, chaque pays devrait reconnaître le blanchiment de capitaux comme une infraction pouvant donner lieu à extradition. Sous réserve que leurs structures juridiques le permettent, les pays pourraient envisager de simplifier l'extradition, par la transmission directe des demandes d'extradition entre les ministères appropriés, l'extradition des personnes sur le seul fondement de mandats d'arrêt ou de jugements, l'extradition de leurs ressortissants nationaux, et/ou l'extradition simplifiée de personnes acceptant de renoncer à la procédure formelle d'extradition.

ANEXO N°3

- A - CUADRO 'INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS
FY 1997 BUDGET REQUEST'
- B - CUADRO 'FY 1995-FY 1997 INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW
ENFORCEMENT AFFAIRS - BUDGET SUMMARY BY FUNCIONAL ACTIVITY'

Fuente: United States Department of State, Bureau of
International Narcotics and Law Enforcement Affairs,
International Narcotics Control Strategy Report, Washington,
marzo 1996.

**INTERNATIONAL NARCOTICS and
LAW ENFORCEMENT AFFAIRS
FY 1997 BUDGET REQUEST
(S000)**

	<u>FY 1995 Enacted</u>	<u>FY 1996 PLAN</u>	<u>FY1997 Request</u>
NARCOTICS PROGRAMS			
<i>Latin America</i>			
Bahamas	700	700	800
Bolivia	28,219 *	15,000	50,000
Brazil	1,000	1,000	1,000
Colombia	26,000 *	16,000	25,000
Ecuador	500	500	850
Guatemala	2,100	2,100	2,000
Jamaica	600	1,000	800
Mexico	-- ¹	-- ¹	5,000
Peru	20,800 *	16,000	25,000
Venezuela	500	500	500
Latin America Regional	3,962	4,100	5,250
'ESF Transfer to INL	--	20,000 ²	--
Subtotal	84,381	76,900	116,200
<i>Asia/Africa/Europe</i>			
Laos	2,200	2,000	2,500
Pakistan	2,500	2,500	3,000
Thailand	1,800	1,500	4,000
Turkey	400	400	400
NIS/E.EUR Regional	--	3,900	4,000
Asia/Africa/ME Regional	1,450	1,500	5,000
Subtotal	8,350	11,800	18,900
<i>Interregional Aviation Support</i>	24,952	25,800	27,200
Total Country Programs	117,683	114,500	162,300
<i>International Organizations</i>	7,000	7,000	12,000
<i>Law Enforcement Training and Demand Reduction</i>	7,000	7,000	12,000
<i>Program Development and Support</i>	6,300	6,500	6,700
TOTAL NARCOTICS PROGRAMS	137,983	135,000	193,000

* Includes FY 95 FMF funding (Bol. \$3.229 mil Col. \$10 mil) and ESF (Bol \$13.990 & Peru \$5.8 mil)

1 In FY 1995 and FY 1996 only P D & S support was provided to Mexico from the LA Reg. Account.

2 In FY 1996, \$20 mil ESF Counternarcotics funds were transferred from USAID to INL.

FY 1995- FY 1997
INTERNATIONAL NARCOTICS
AND
LAW ENFORCEMENT AFFAIRS
BUDGET SUMMARY BY FUNCTIONAL ACTIVITY
(DOLLARS IN THOUSANDS)

	1/	FY 1995	% OF	FY 1996	% OF	FY 1997	% OF
		Enacted	Total	Plan	Total	Request	Total
		-----	-----	-----	-----	-----	-----
Law Enforcement Assistance and Institution Development		59,564	43.2	63,300	44.4	95,000	49.2
Military Counternarcotics Support		13,229	9.6	12,500	8.8	7,500	3.9
Sustainable Development		19,790	14.3	20,000	14.0	30,000	15.5
Crop Control/Eradication		14,500	10.5	15,000	10.5	18,000	9.3
International Organizations		7,000	5.1	7,000	4.9	12,000	6.2
Drug Awareness/ Demand Reduction		2,450	1.8	3,200	2.2	5,000	2.6
Law Enforcement Training		5,700	4.1	5,000	3.5	8,000	4.1
Program Development and Support		15,750	11.4	16,500	11.6	17,500	9.1
		-----	-----	-----	-----	-----	-----
TOTAL NARCOTICS PROGRAMS		137,983	100	142,500	100	193,000	100

1 FY 1995 includes INL, Military and Economic Counternarcotics programs not appropriated to INL.

ANEXO N°4

A - CUADRO 'ILICIT DRUG CULTIVATION 1987-1995'

B - CUADRO 'ESTIMATED WORLDWIDE POTENTIAL ILLICIT DRUG NET PRODUCTION 1987-1995'

Fuente: United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, marzo 1996.

Illicit Drug Cultivation 1987-1995

	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
	Hectares	Hectares	Hectares	Hectares	Hectares	Hectares	Hectares	Hectares	Hectares
Country	Cultivated	Cultivated	Cultivated	Cultivated	Cultivated	Cultivated	Cultivated	Cultivated	Cultivated
Opium Poppy									
Afghanistan	38,740	29,180	21,080	19,470	17,190	12,370	18,650	23,000	18,500
India	-	5,500	4,400	-	-	-	-	-	-
Iran*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pakistan	6,950	7,270	6,280	8,170	8,205	8,220	6,050	11,588	9,970
Total SW Asia	45,690	41,950	31,760	27,640	25,395	20,590	24,700	34,588	28,470
Burma	154,070	146,600	165,800	153,700	160,000	150,100	143,000	104,200	76,021
China	1,275	1,965	-	-	-	-	-	-	-
Laos	19,650	18,520	26,040	25,610	29,625	30,580	42,130	40,400	-
Thailand	1,750	2,110	2,880	2,050	3,000	3,435	4,075	2,843	2,934
Total SE Asia	176,745	169,195	194,720	181,360	192,625	184,115	189,205	147,443	78,955
Colombia	6,540	20,000	20,000	20,000	1,160	-	-	-	-
Lebanon	150	-	440	-	3,400	3,200	4,500	-	-
Guatemala	39	50	438	730	1,145	645	1,220	710	-
Mexico	5,050	5,795	3,960	3,310	3,765	5,450	6,600	5,001	5,160
Total Other	11,779	25,845	24,838	24,040	8,310	9,295	12,320	5,711	5,160
Total Opium Poppy	234,214	236,990	251,318	233,040	226,330	214,000	226,225	187,742	112,585
Coca									
Bolivia	48,600	48,100	47,200	45,500	47,900	50,300	52,900	48,500	40,300
Colombia	50,900	44,700	39,700	37,100	37,500	40,100	42,400	27,000	25,000
Peru	115,300	115,300	108,600	129,100	120,800	121,300	120,000	110,500	109,500
Ecuador	-	-	-	-	40	120	150	240	410
Total Coca	214,800	208,100	195,500	211,700	206,240	211,820	215,450	186,240	175,210
Cannabis									
Mexico	6,900	10,550	11,220	16,420	17,915	35,050	53,900	5,003	9,000
Colombia	5,000	4,986	5,000	2,000	2,000	1,500	2,270	4,188	13,005
Jamaica	305	308	744	389	950	1,220	280	607	1,330
Belize	-	-	-	54	54	65	75	132	1,088
Total Cannabis	12,205	15,844	16,964	18,863	20,919	37,835	56,525	9,930	24,423

* While we do not have solid data, the USG estimated in 1992 that Iran may have 3,500 hectares of opium poppy under cultivation. That estimate did not change in 1995.

Estimated Worldwide Potential Illicit Drug Net Production 1987-1995

(metric tons)

Country	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Opium									
Afghanistan*	1,250	950	685	640	570	415	585	750	600
India	71	82	66	-	-	-	-	-	-
Iran**	-	-	-	-	-	-	-	-	300
Pakistan	155	160	140	175	180	165	130	205	205
Total SW Asia	1,476	1,192	891	815	750	580	715	955	1,105
Burma	2,340	2,030	2,575	2,280	2,350	2,255	2,430	1,280	835
China	16	25	-	-	-	-	-	-	-
Laos	180	85	180	230	265	275	380	255	225
Thailand	25	17	42	24	35	40	50	25	24
Total SE Asia	2,561	2,157	2,797	2,534	2,650	2,570	2,860	1,560	1,084
Colombia	65	-	-	-	-	-	-	-	-
Lebanon	1.5	-	4	-	34	32	45	-	-
Guatemala	-	-	4	-	17	13	12	8	3
Mexico	53	60	49	40	41	62	66	67	50
Total Above	120	60	57	40	92	107	123	75	53
Total Opium Gum	4,157	3,409	3,745	3,389	3,492	3,257	3,698	2,590	2,242
Coca Leaf									
Bolivia	85,000	89,800	84,400	80,300	78,000	77,000	77,600	78,400	79,200
Colombia	40,800	35,800	31,700	29,600	30,000	32,100	33,900	27,200	20,500
Peru	183,600	165,300	155,500	155,500	222,700	196,900	186,300	187,700	191,000
Ecuador	-	-	100	100	40	170	270	400	400
Total Coca Leaf	309,400	290,900	271,700	265,500	330,740	306,170	298,070	293,700	291,100
Cannabis									
Mexico	3,650	5,540	6,280	7,795	7,775	19,715	30,200	5,655	5,933
Colombia	4,133	4,138	4,125	1,650	1,650	1,500	2,800	7,775	5,600
Jamaica	206	208	502	263	641	825	190	405	460
Belize	0	0	0	0	49	60	65	120	200
Others	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	1,500
Total Cannabis	11,489	13,386	14,407	13,208	13,615	25,600	36,755	17,455	13,693

"El narcoterrorismo es hoy la principal amenaza contra nuestra democracia. Le haremos frente sin concesiones. No de otra manera se pueden erradicar de la vida colombiana el magnicidio, los centenares de muertos con carros-bomba, los niños caídos en el Día de la Madre, los soldados y las gentes humildes víctimas de toda clase de atentados, los agentes asesinados en los pisos del edificio del D.A.S., los policías acribillados en las calles de Medellín. Porque la conducción de esta lucha es indelegable, el Presidente de la República liderará las acciones de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el D.A.S., para doblegar a los terroristas y poner fin a los actos de barbarie. La tarea de robustecer nuestros servicios de inteligencia, de crear verdaderas instancias de conducción en este campo, es inaplazable y se realizará bajo mi orientación personal.

Si bien el narcoterrorismo es nuestro problema, el narcotráfico es un fenómeno internacional que sólo podrá resolverse mediante la acción conjunta de todos los países afectados, y ningún éxito será duradero en este campo si en los países consumidores no se da una sustancial reducción de la demanda. No basta repetirlo una y otra vez, porque nuestro destino requiere la solidaridad de todos los pueblos: ninguna nación, en la historia de la humanidad, ha pagado tan alto precio como Colombia por enfrentar un delito de carácter internacional, por enfrentar a las organizaciones criminales más poderosas de que se tenga memoria.

En el marco de esta lucha que debe ser multilateral y en la medida en que dobleguemos la acción terrorista, le daremos al narcotráfico el manejo que requiere un delito de especial gravedad, que debe tener un severo tratamiento policivo y judicial. En el terreno interno, crearemos una legislación de carácter permanente que no dependa de la temporalidad del estado de sitio, ni de lugar a abusos y cuyas normas se adecúen a nuestra tradición jurídica. La extradición no puede ser el único, ni el principal instrumento en la lucha contra el narcotráfico. Se trata de una herramienta de uso discrecional por parte del Ejecutivo. Para hacer verdadero uso de esa discrecionalidad se requiere que antes desaparezca el terror y que dispongamos de un sistema judicial fortalecido. Enfrentaremos al narcotráfico con instrumentos novedosos, modernos y de mayor eficacia, tales como una jurisdicción especial permanente que tenga bajo su responsabilidad las organizaciones criminales, un procedimiento especial que incorpore los elementos de naturaleza económica, particularmente el enriquecimiento ilícito, invirtiendo la carga de la prueba, prisiones seguras, protección especial para los jueces, incluyendo la posibilidad de construir para ellos viviendas adecuadamente protegidas y todo aquello que implique mayor eficacia y mejores resultados en esta lucha, y que garantice que no sigamos dejando a nuestros jueces inermes a merced de esas organizaciones criminales.

La retórica de solidaridad internacional con nuestro país debe abrirle paso a acciones efectivas. Esperamos más de los países industrializados no sólo en contra del consumo, sino en controles más severos al lavado de dólares, el tráfico de armas, las redes de distribución, la venta de insumos químicos y la producción de hoja de coca. Se impone el diseño y la aplicación de una verdadera estrategia multilateral que haga viable esta lucha y distribuya mejor los costos, que hasta ahora han recaído de manera desproporcionada en nuestra nación. En colaboración con otros países y de manera complementaria con los mecanismos antes mencionados, exploraremos las posibilidades de creación de una jurisdicción penal internacional para el tratamiento entre otros, del narcotráfico y delitos conexos que desbordan las fronteras de los Estados."¹

¹ "Bienvenido al futuro" Discurso de posesión del señor Presidente de la República, agosto 7 de 1990, en C. GAVIRIA TRUJILLO, *Política internacional. Discursos*, Presidencia de la República, Secretaría de prensa, Oficina de publicaciones, París, 1992, p.9-10.

A - Ponencia del constituyente Julio Salgado Vásquez

"El proyecto de extradición que presenté es muy breve, el artículo primero así lo expresa, no se concederá la extradición de colombianos, ni la de delincuentes políticos sociales; por lo tanto el proyecto no se refiere a la extradición de delincuentes sino de nacionales colombianos. El segundo artículo expresa: repatriación de colombianos extraditados, el gobierno nacional adelantará negociaciones diplomáticas, orientadas a obtener la repatriación de colombianos extraditados, a fin de que cumplan en el territorio nacional las condenas que les hayan impuesto autoridades judiciales extranjeras, adecuándolas a la legislación colombiana, o para que sean juzgados los que no hayan sido sancionados. De tal manera que lejos de proponer yo el indulto de los narcotraficantes, he propuesto lo contrario, que los colombianos que hayan sido condenados en el exterior por cualquier delito que el gobierno nacional adelante las negociaciones diplomáticas indispensables, para obtener que aquí en Colombia cumplan su sentencia condenatoria, y mire como nosotros estamos siempre pendientes de lo que pasa en los Estados Unidos y cumplimos los órdenes de ellos. Yo no he presentado un proyecto para prohibir la extradición de delincuentes, he presentado un proyecto para que se prohíba la extradición de colombianos, no más."²

B - Ponencia del constituyente Juan Gómez

"Yo he dicho en forma reiterada [...] que no me siento presionado para votar la no extradición de colombianos, pero ahora sí me siento presionado, un diario de la capital en estos días publicó una editorial en el que nos coloca en la Picota pública a quienes vamos a votar la no extradición y allí casi que nos trata de narcotraficantes, nos trata, nos vincula con la violencia generada por el narcotráfico, con los terroristas, y nos ha calificado entre los más débiles de los colombianos, ese diario que se cree el depositario de la moral sí me ha hecho sentir presionado para depositar mi voto, pero el país conoce mi posición, una posición que no es de ahora sino de tiempo atrás [...]; pero es que yo prefiero que los colombianos que cometen un delito sean juzgados en Colombia, no quiero ver más colombianos encadenados en las cárceles de los Estados Unidos, no quiero ver más colombianos a quienes les prefabrican testimonios, les fabrican los delitos, que los inducen a cometer esos delitos; por eso prefiero que se juzguen y que se condenen si es el caso en las cárceles colombianas, por eso he sido amigo también de la posición del doctor Hernando Londoño para que sean repatriados aquellos colombianos, porque es que allá tenemos colombianos condenados por delitos económicos que no son tales en Colombia y sin embargo se los hemos entregado a esos países extranjeros; [...]; por eso sigo creyendo que a los colombianos

² Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Comisión cuarta, abril 16 de 1991, p. 6-7.

no se les puede extraditar y deben ser juzgados en Colombia; es que yo creo en la justicia colombiana y más ahora cuando va a salir fortalecida de esta Asamblea Nacional Constituyente."³

C - Ponencia del constituyente Carlos Ossa Escobar

" Un breve análisis de los ilícitos cometidos por el narcotráfico en Colombia nos permite concluir que éstos han estado motivados básicamente para oponerse a la aplicación de la Justicia colombiana. El asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara, de varios magistrados y de un gran número de jueces demuestra que los narcotraficantes han utilizado el crimen para impedir que la justicia colombiana pueda operar.

En este orden de ideas, el Estado colombiano ha acudido a la extradición como respuesta a su incapacidad de hacer cumplir la justicia en el territorio nacional. Por otra parte, la experiencia demuestra que no ha sido el Estado el que le ha declarado la guerra al narcotráfico, sino éste el que le ha declarado la guerra al Estado. Obsérvese que la extradición se ha aplicado siempre después de la ofensiva criminal del narcotráfico y no el contrario.

Hoy para propósitos prácticos, no hay extradición en Colombia. Si los narcotraficantes se someten a la justicia colombiana, serán juzgados aquí y no serán extraditados. Esta es la política del Gobierno que ha dado resultados evidentes.

Además en dos fallos discutibles, la Corte Suprema de justicia declaró inexecutable el Tratado de Extradición con los Estados Unidos y en un fallo aún más discutible, declaró executable un decreto de estado de sitio que consagra la extradición por la vía administrativa. Sin embargo, el tratado de extradición está vigente, aunque no se puede aplicar debido al fallo de la Corte. Este tratado obliga internacionalmente al país. Por eso el Gobierno tiene dos posibilidades: o denuncia formalmente el tratado o lo somete de nuevo al Congreso para una nueva ratificación.

Este sería el camino lógico. Por eso votaré negativamente la propuesta de prohibir constitucionalmente la extradición. Esta sería una equivocación que podría repercutir seriamente sobre nuestras relaciones internacionales. Haría ver a la Constituyente como una corporación cuyo objeto primordial fue aislar al país de normas internacionales que lo obligan. La extradición no es un problema estructural sino coyuntural. La responsabilidad frente a ella es del Gobierno o del nuevo Congreso. No debe ser de la Constituyente.

Dejo esta constancia sin estar sujeto a ninguna presión o amenaza. La situación ha cambiado y la actitud del narcotráfico es diferente. Por eso creo que prohibir constitucionalmente la extradición no va a contribuir a que cese la violencia proveniente del narcotráfico. Ello se logrará gracias a la política del Gobierno y al sometimiento del narcotráfico a la Justicia colombiana."⁴

³ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, junio 12 de 1991, p.127-128.

⁴ Gaceta Constitucional n°99, 15.06.1991, p.16; Gaceta Constitucional n°135, Actas de la sesión plenaria, 02.11.1991, p.20.

" Voy a ser muy breve y para expresar mi voto en contra de la norma que elimina la extradición para colombianos. No he cambiado de opinión respecto a la conveniencia de esa herramienta jurídica, porque ninguno de los argumentos que se han expuesto para pedir que sea erradicada de nuestras costumbres, ha logrado convencerme, la extradición de nacionales no es tan extraña como se supone; muchos países la tienen dentro de sus legislaciones y Colombia la estableció desde 1888, aunque desde luego en el año 1936 [...] se buscó eliminar la extradición de este tipo con distintos países y no exclusivamente con los Estados Unidos. Yo opino que los jueces naturales de los delincuentes no deben ser aquellos del país en donde nacieron, sino aquellos del país en donde cometieron sus delitos, porque esa es la sociedad ofendida y la que debe calificar el daño que se le hizo; sería absurdo que cuando un colombiano va al exterior como ocurrió con César Rincón o con Lucho Herrera y obtiene allá un gran triunfo, quienes los han visto actuar en las plazas o en las carreteras, al uno como torero y al otro como ciclista, no los premiaran y no los aclamaran, si hubiera en torno de ellos un silencio, los colombianos protestaríamos porque eso es una injusticia; pues bien, si cuando un colombiano triunfa en el exterior merece que se lo premien, cuando un colombiano delinque en el exterior merece que lo castiguen⁵.

Yo creo que la eliminación de la extradición en las actuales circunstancias se puede convertir en un pretexto para que surja la impunidad, y hago la observación de cómo este aspecto de la extradición estuvo durante años enteros, durante casi un siglo en la legislación colombiana, sin que nadie se llamara a extrañeza ni protestara; es más, cuando el Tratado de Extradición con los Estados Unidos que es el que ha motivado esta reacción, que yo desde luego comprendo y que no critico de parte de algunos colombianos, porque soy respetuoso de los opiniones de los demás; cuando ese tratado fue sometido a la consideración del Congreso, no hubo un sólo voto en contra, nadie protestó contra él, se cumplieron todas las formalidades que le dan vigencia a un tratado, desde la firma del mismo, la ratificación por el Congreso, el canje de instrumentos de ratificación y nadie consideró que se estuviera haciendo nada indebido ni contra la soberanía ni contra los colombianos; cuando ese tratado tocó ya a cierto tipo de delincuencia, entonces fue cuando comenzó la gente a hablar de que se estaba atentando contra la soberanía y de que se estaba haciendo algo indebido y que se estaba creando una situación de injusticia frente a los colombianos; a los colombianos los han metido a la cárcel cuando han cometido un delito en todas las partes de mundo, como sucede con cualquier otro ciudadano de cualquier Nación que delinque en otra comunidad, y nadie protestaba, de vez en cuando se oía alguna voz solitaria que exigía que se averiguara el trato que se le estaba dando a esos colombianos en las cárceles, pero en general se

⁵ Como para expresar la opinión opuesta, Oscar Hoyos -quien dice que votará contra la extradición- utiliza otra imagen: "Yo entiendo que nosotros podemos sancionar y castigar a nuestros hijos, pero nunca toleramos que un hijo nuestro sea castigado o sancionado por el vecino." Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, junio 13 de 1991, p.37.

toleraba que estuvieran alla, pagando sus crímenes reales o presuntos, porque yo reconozco que en muchos casos ha habido injusticias, pero jamás se armaba polémica ni escándalo en torno a lo que estaba sucediendo, cuando apareció un delito poderoso ese escándalo comenzó a surgir y desde luego comenzó a atacarse cualquier herramienta a través de la cual ese delito pudiera ser juzgado en el exterior; eso es comprensible, yo no le quito a quienes tal cosa han dicho, el derecho a que lo digan, pero considero que al prescindir de la extradición, se está perdiendo una herramienta muy importante para castigar una forma de delito internacional.

La extradición no apareció en Colombia por primera vez hace unos pocos años, es una figura sumamente vieja que está en muchas legislaciones del mundo, como lo dije hace un momento. En los Estados Unidos se practica desde hace muchísimo tiempo, a diario los Estados Unidos extraditan ciudadanos norteamericanos hacia el Canadá cuando cometen un delito; de manera que esta figura no es ni extravagante ni atenta contra la ciudadanía [...], en general la Extradición es una herramienta concebida para la lucha contra la internacionalización del delito y yo considero que al eliminar la Extradición o al eliminarla de una manera tan drástica, porque yo creo que se podría buscar una reglamentación de ella, se le está quitando al Gobierno Nacional una de las herramientas más importantes para obtener en una política, que muchos reconocemos como buenos, aunque otros no sostengan lo mismo, se le está privando la herramienta para que los extraditables o los narcotraficantes se entreguen; buena parte del mérito de esa política está en el ofrecimiento a quienes están sujetos a una eventual extradición, de que si se entregan a la justicia colombiana no van a ser extraditados; si eliminamos la extradición de plano, pues naturalmente uno de los atractivos a esa política se va a eliminar y por lo tanto es muy probable que quienes habrían podido entregarse y no hablo del caso de Pablo Escobar, sino de quizás muchos otros quienes habrían podido entregarse a la justicia colombiana a cambio de la no extradición, ahora al saber que ya la extradición no existe pierdan ese incentivo."⁶

E - Ponencia del constituyente Antonio Galán Sarmiento

"Quiero referirme rápidamente al tema de la extradición, en las presentaciones que se han oído de quienes defienden la figura o de quienes defienden la posibilidad de elevar a canon constitucional la no extradición de nacionales, se menciona con frecuencia que ésta viola los derechos humanos, que ésta se debe a una debilidad del funcionamiento de la justicia en Colombia y que como ya la vamos a fortalecer no se necesita, y que ésta viola la soberanía nacional, son presentaciones realmente que podrían en un momento dado recogerse y analizarse a la luz de la razón y evaluarlas convenientemente, pero es que es bien importante hacer una breve memoria de lo que sucedió en Colombia; en Colombia, fuerzas oscuras del crimen organizado efectuaron las presiones necesarias a la justicia para impedir que se hiciera justicia, en las primeras aproximaciones todo juez que se

⁶ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, junio 13 de 1991, p.17-19.

atrebiese a llamar a juicio a uno de estos delincuentes era objeto, en una primera fase, de presión, en una segunda fase de intento de soborno, en una tercera, intimidación y por último el asesinato, y yo quiero recordar nombres como [sigue una lista de 11 personas], en fin podría sacar yo un listado de personas que fueron asesinadas por esta delincuencia organizada cuando en muchos casos de ellos no existía Extradición; justamente la extradición se tomó como un instrumento para combatir los delitos ante la impotencia colombiana, para juzgar y sancionar a los delincuentes, la lucha de Rodrigo Lara Bonilla, de Guillermo Cano, de Luis Carlos Galán, de Enrique Low Murtra, no fue una lucha porque se estableciera la Extradición en Colombia, fue una lucha para impedir la impunidad, para fortalecer la justicia, para que en Colombia se haga Justicia, Colombia para ellos era un país en donde el crimen no podía quedar impune, porque caíamos en la más rampante de las violencias, caíamos en la ley de la selva y ese no era el país que se quería ver, sino quería verse un país noble, un país digno, un país en donde en el concierto de las naciones se recibiera al colombiano como un respetuoso de la Justicia, respetuoso de la libertad y respetuoso de los derechos humanos; fue la impotencia de la justicia colombiana para juzgar y sancionar a los delincuentes lo que se hizo que se utilizara la extradición en su momento; luego quienes hoy luchan por la no extradición fueron los mismos que engendraron el instrumento para combatir esa delincuencia, porque si bien se podría aceptar que se viola la soberanía cuando se extraditan a colombianos para ser sancionados en otros países también es cierto que se viola la soberanía cuando no se acatan las culturas, cuando no se respetan los valores de un pueblo, cuando se mancilla al pueblo, asesinando a sus jueces y a quienes están en nombre del mismo y de su soberanía impartiendo justicia, por eso y ya para terminar voy a proponer que se reglamente en la ley los casos en los cuales los nacionales no pueden ser extraditados, pero que no se prive al ejecutivo y al país en general las posibilidades, y a la justicia en Colombia, las posibilidades de utilizar un instrumento para combatir delitos, porque en el mundo de hoy, cuando en menos de media hora un delincuente puede abandonar un país, todas las naciones del planeta tienen que unirse para impedir que la delincuencia reine, que la impunidad reine en alguno de estos escenarios del planeta, y por eso no puede cerrarse al derecho internacional las posibilidades de ser juzgados y sancionados convenientemente, esa discriminación que los colombianos tienen en el mundo, ese juicio y esas sanciones que a los colombianos se le imparten con extrema severidad, es consecuencia justamente de que el nombre de Colombia ha sido mancillado por la delincuencia organizada y por eso todos los colombianos cuando visitamos otros países se nos mira como delincuentes, esa condición de colombianos se debe rescatar y ennoblecer y por eso debemos trabajar para que se fortalezca la justicia y para que los delitos no queden impunes, hoy las familias de los asesinados, las familias víctimas de este derramamiento de sangre, clamamos justicia y le pedimos a Colombia que se fortalezca la justicia y que se impida la impunidad."⁷

⁷ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, junio 13 de 1991, p.25-26.

F - Ponencia del Ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana

"En relación con el tema de la no extradición de colombianos, yo quisiera reiterar aquí la posición que el Gobierno ha venido observando en esta materia; el Gobierno considera que la extradición es uno de los instrumentos de lucha contra el narcotráfico, pero no el único instrumento en esta materia, el Gobierno ha puesto fuerte acento en el robustecimiento de la justicia nacional, como otro elemento que ha de contribuir con esa lucha que hace parte de los compromisos internacionales de Colombia y que también implica un compromiso con el pueblo colombiano. El Gobierno, en este orden de ideas, ha ejecutado su política de no extradición dentro del contexto de sometimiento a la justicia, dentro del contexto de la entrega de los delincuentes a la justicia colombiana; el Gobierno tiene la convicción de que esa política ha sido fructífera y ha sido exitosa y entiende, lo repite, que uno de los elementos que ha contribuido a esa política de sometimiento es la Extradición; en ese orden de ideas el proyecto de Gobierno no contenía previsiones sobre la extradición y esa ha sido la tradición jurídica constitucional colombiana; el Gobierno en esta materia prefiere ese tratamiento, piensa que el tema de la extradición no debe tener rango constitucional, que la Constitución no debe pronunciarse sobre ese tema, entre otras cosas, porque es el escenario más adecuado para que esa política de no extradición de nacionales, previo sometimiento a la justicia colombiana, tenga cumplido efecto. El Gobierno persiste en su política de no extradición, si media la entrega de nacionales colombianos; cree que esa política se ha desarrollado sin necesidad de dictar normas constitucionales sobre el particular y para el acometimiento y continuación de esa política reitera que entiende que sería mucho más razonable, útil y práctico mantener el clima jurídico actual que implica la ausencia de pronunciamientos constitucionales sobre esta materia; no obstante este criterio, el Gobierno respeta y acata cualquiera decisión que adopte esta Asamblea sobre el particular y entiende y declara que a su juicio es una decisión soberana, libre, adoptada por un cuerpo constituyente de un país democrático que en consecuencia debe merecer el respeto de la comunidad internacional."⁸

⁸ Asamblea Nacional Constituyente, Transcripción de sesiones, Plenaria, junio 13 de 1991, p.43-44.

ANEXO N°7

A - LISTA DE LAS CERTIFICACIONES OTORGADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS DE 1987 A 1996

B - JUSTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN DE DESCERTIFICAR A COLOMBIA EN 1996

Fuente: United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report, Washington, marzo 1996.

CERTIFICATION 1987-1996

Country	1996			1995			1994			1993			1992			1991			1990			1989			1988			1987		
	Cert. with Expl.	Natl. Interest Cert.	Denied Cert.	Cert. with Expl.	Natl. Interest Cert.	Denied Cert.	Cert. with Expl.	Natl. Interest Cert.	Denied Cert.	Cert. with Expl.	Natl. Interest Cert.	Denied Cert.	Cert. with Expl.	Natl. Interest Cert.	Denied Cert.	Cert. with Expl.	Natl. Interest Cert.	Denied Cert.	Cert. with Expl.	Natl. Interest Cert.	Denied Cert.	Cert. with Expl.	Natl. Interest Cert.	Denied Cert.	Cert. with Expl.	Natl. Interest Cert.	Denied Cert.	Cert. with Expl.	Natl. Interest Cert.	Denied Cert.
1 Afghanistan			X			X			X			X			X			X			X			X			X			X
2 The Bahamas	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
3 Belize****	X		-	-	-	-	X			X			X			X			X			X			X			X		
4 Bolivia	X				X				X			X			X			X			X			X			X			X
5 Brazil	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
6 Burma			X			X			X			X			X			X			X			X			X			X
7 Cambodia##	X																													
8 China**	X			X			X			X			X			na			na			na			na			na		
9 Colombia			X			X			X			X			X			X			X			X			X			X
10 Dom Rep #	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
11 Ecuador	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
12 Guatemala***	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
13 Haiti #	X			X			X			X			X			na			na			na			na			na		
14 Hong Kong	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
15 India	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
16 Iran			X			X			X			X			X			X			X			X			X			X
17 Jamaica	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
18 Laos	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
19 Lebanon		X			X			X			X			X			X			X			X			X			X	
20 Malaysia	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
21 Mexico	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
22 Morocco****	-	-	-	-	-	-	na	na	na	X			X			X			X			X			X			X		
23 Nigeria			X			X			X			X			X			X			X			X			X			X
24 Pakistan		X			X		X			X			X			X			X			X			X			X		
25 Panama	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
26 Paraguay		X			X		X			X			X			X			X			X			X			X		
27 Peru	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
28 Syria			X			X			X			X			X			X			X			X			X			X
29 Taiwan #	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
30 Thailand	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		
31 Venezuela**	X			X			X			X			X			na			na			na			na			na		
32 Vietnam #	X			X			X			X			X			X			X			X			X			X		

* All Foreign Assistance Act of 1961, Section 481(h) certifications listed in this table were made on March 1 of the Calendar year indicated. The exceptions are: (1) the out-of-cycle certification for Panama, in January 1990, and (2) the certifications for 1993 and 1994.

The Congress did not provide the joint resolution of approval required for out-of-cycle certifications, but provided assistance and lifted sanctions, notwithstanding the lack of a certification. P.L. 102-583, the International Narcotics Control Act of 1992, added Section 490, which for FY 93 and 94 only changed the certification date to April 1.

** Added in 1991.

*** Added in 1990.

**** Belize was removed from the major drug producing country list in 1995. Morocco in 1991. Belize was added as a major drug transit country in February 1996.

The first certifications with explanation were used in FY 1988, and were called "justifications." "Explanations" were first used in 1989.

Added in 1993. ## Added in 1996

STATEMENT OF EXPLANATION

COLOMBIA

In 1995, Colombia remained the world's leading producer and distributor of cocaine and a major supplier of heroin and marijuana. The cultivation of illicit coca continued to increase and in 1995 Colombia became, despite eradication efforts, the world's second largest producer of coca, surpassing Bolivia. Colombian narcotics trafficking organizations, among the most powerful and ruthless criminal enterprises in the world, continue to dominate the international cocaine trade. Colombia was given a vital national interests certification in 1994.

During 1995, the Samper Administration lacked commitment to support the efforts of Colombian law enforcement entities and to strengthen the nation's institutions to combat the destructive effects of narcotics traffickers. In spite of this lack of political will, law enforcement efforts yielded a number of positive results, including the capture or surrender of six of the seven top echelon members of the Cali syndicate; the passage of a money laundering law, albeit weak; the denial of the use of San Andres Island as a way station for drug shipments; and the pursuit, by the Colombian National Police (CNP), of an ambitious crop eradication campaign using equipment, materials and training provided by the United States.

The Government of Colombia (GOC), however, failed to make progress in other key areas. The Cali leadership continues to manage its criminal empire from prison, and the security of the Colombian prison system remains woefully inadequate. One of the Cali kingpins escaped from a maximum security prison in January 1996, aided by corrupt prison officials. At the political level, the Colombian government failed to pass legislation to increase the penalties for drug trafficking. It did not strengthen asset seizure and forfeiture laws and took no legislative steps to further safeguard the confidentiality of investigative information provided by the United States in order to protect the lives of witnesses and the integrity of the evidence. Moreover, the GOC failed to enter into a bilateral maritime counternarcotics agreement with the United States in 1995.

Colombian law enforcement efforts, and those of the judicial sector, were significantly undercut by the corrosive impact of drug-related corruption. Corruption remains pervasive despite the efforts of some dedicated Colombians to root it out. The CNP commander fired thousands of corrupt police personnel and the Prosecutor General took steps to identify and eliminate corrupt activities within his organization as well as throughout the government. The positive impact of these actions, however, was undermined by members of the Samper Administration, who publicly attacked the Prosecutor General and thwarted their own stated drug control policy.

Under these conditions, Colombia cannot be certified as cooperating fully with the United States as agreed to in bilateral counternarcotics agreements, or as having taken adequate steps on its own to achieve full compliance with the goals and objectives established by the 1988 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.

ANEXO N°8

- A - CUADRO 'NÚMERO DE MUERTES RELACIONADAS CON EL CONSUMO DE DROGAS' (Fuente: E.M.C.D.D.A., *op.cit.*, p.1.15.)

- B - CUADRO 'INCIDENCIA DEL SIDA ENTRE LOS DROGADICTOS QUE SE INYECTAN SUS DOSIS' (Fuente: E.M.C.D.D.A., *op.cit.*, p.1.19.)

Table 5. Number of drug-related deaths and population at risk

COUNTRY	Pop (millions)	NUMBER OF DEATHS									
		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
AUSTRIA	7.9	—	—	—	—	20	36	70	121	130	140
BELGIUM	10.1	12	20	17	37	49	96	85	75	76	46
DENMARK	5.2	150	109	140	135	123	115	188	208	210	264
FINLAND	5.1	4	14	15	12	24	38	62	57	50	66
FRANCE	59.3	172	185	228	236	318	350	411	499	454	564
GERMANY	81.1	324	348	442	670	991	1491	2125	2099	1738	1624
GREECE	10.4	10	28	56	62	72	66	79	79	78	146
IRELAND	3.5	—	—	—	—	—	44	44	53	42	—
ITALY	57.1	242	292	543	809	974	1161	1383	1217	888	840
LUXEMBOURG	0.4	1	3	5	4	8	9	17	17	14	29
The NETHERLANDS	15.4	28	39	16	25	27	32	41	36	31	37
PORTUGAL	9.8	—	18	22	33	52	82	143	155	100	142
SPAIN ¹	14.3	143	163	234	337	455	455	579	556	442	388
SWEDEN	8.7	150	138	141	125	113	143	147	175	181	205
UNITED KINGDOM	58.0	—	—	—	1212	1189	1280	1369	1421	—	—

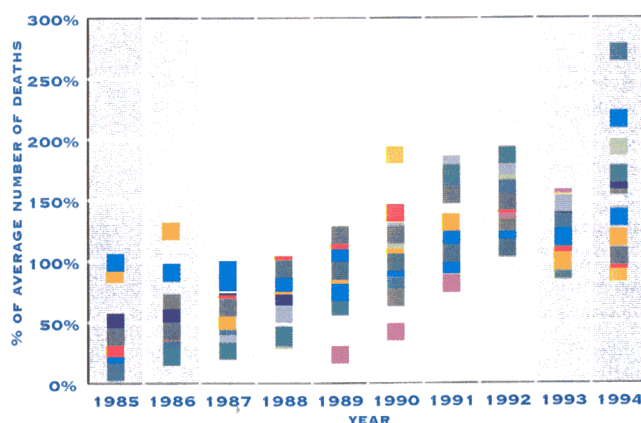
Due to differences in methodology these figures cannot be directly compared. For some countries they may be underestimates. In most cases only overdoses or poisonings due to illegal drugs are included.

1
15

— = data not available.
— = data available but not comparable with other years.

1. Data for six major cities only.

Based on table 5. Data for each country has been plotted as % of the average for all the years for which data is available for that country.



CHARTING NUMBERS OF DEATHS AGAINST THE AVERAGE FOR EACH COUNTRY REVEALS A GENERAL RISE OVER THE 1980S WHICH IN MOST COUNTRIES APPEARS TO HAVE LEVELLED OFF IN THE '90S

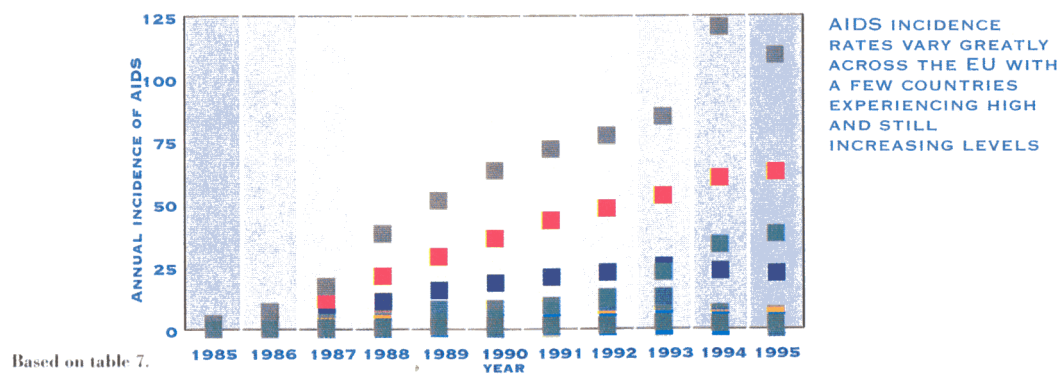
Table 7. Incidence of AIDS among drug injectors (rate of new cases per million of the population) and cumulative proportion of all AIDS cases related to injecting

COUNTRY	INCIDENCE PER MILLION											% related to injecting
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ¹	1994 ¹	1995 ¹	
AUSTRIA	0.8	0.4	3.6	4.3	5.5	5.8	7.0	7.0	7.5	5.5	4.8	27.0
BELGIUM	0	0.1	0.5	0.7	1.0	1.3	2.0	2.1	2.2	2.2	1.3	6.6
DENMARK	0	0.2	0.6	1.2	1.6	3.1	3.1	3.5	4.1	4.9	5.6	7.6
FINLAND	0	0	0.2	0	0	0	0	0.6	0.2	0.4	0.2	3.5
FRANCE	0.8	2.7	6.0	11.2	15.9	19	21.4	23.3	25.7	23.1	22.2	24.0
GERMANY	0.3	0.6	1.6	2.2	2.9	2.8	2.9	3.1	3.3	3.3	3.4	13.7
GREECE	0	0.1	0.1	0.2	0.5	0.6	1.1	0.6	0.8	0.5	0.5	3.8
IRELAND	0.6	0.3	2.8	3.1	6.8	8.3	9.4	10.3	10.5	6.4	3.6	44.5
ITALY	1.7	4.8	12.0	21.3	29.0	36.2	43.4	48.0	53.1	60.2	62.5	64.5
LUXEMBOURG	0	2.7	0	2.7	8.0	0	2.6	7.7	12.7	5.0	0.0	15.4
The NETHERLANDS	0.1	0.4	1.1	2.3	2.3	2.7	2.9	3.6	3.9	3.6	4.7	10.5
PORTUGAL	0.1	0.3	0.7	1.0	3.0	4.2	7.2	12.6	22.6	33.7	37.8	34.4
SPAIN	2.3	7.0	17.1	38.1	51.2	63.2	71.7	77.1	84.7	120.5	109.1	65.9
SWEDEN	0	0	0.1	0.6	0.5	1.3	2.3	2.5	3.7	3.0	2.7	10.8
UNITED KINGDOM	0	0.1	0.3	0.5	1.0	1.4	1.5	1.4	2.5	2.1	2.1	6.1

Source: European Centre for the Epidemiological Monitoring of AIDS. *AIDS surveillance in Europe. Quarterly report.*

For some countries there may be small differences between national figures and the figures in this table due to reporting delays.

1. Adjusted for reporting delays.



ANEXO N°9

CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA RELATIVO AL
BLANQUEO, LA DETECCIÓN, LA INCAUTACIÓN Y LA
CONFISCACIÓN DE LOS PRODUCTOS DEL DELITO,
DE NOVIEMBRE DE 1990

Se reproduce la versión francesa puesto que, según las
informaciones recibidas del propio Consejo de Europa, los
convenios de esta institución sólo son disponibles en francés e
inglés.

Conseil de l'Europe,
Strasbourg, novembre 1990.
Convention relative au blanchiment,
au dépistage, à la saisie
et à la confiscation des produits du crime

Extraits

PRÉAMBULE

Les États membres du Conseil de l'Europe et les autres États signataires de la présente Convention

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Convaincus de la nécessité de poursuivre une politique pénale commune tendant à la protection de la société,

Considérant que la lutte contre la criminalité grave, qui est de plus en plus un problème international, exige l'emploi de méthodes modernes et efficaces au niveau international ;

Estimant qu'une de ces méthodes consiste à priver le délinquant des produits du crime ;

Considérant qu'afin d'atteindre cet objectif, un système satisfaisant de coopération internationale doit également être mis en place,

sont convenus de ce qui suit :

CHAPITRE I

Article 1
Terminologie

Aux fins de la présente Convention, l'expression :

- a/ « produit » désigne tout avantage économique tiré d'infractions pénales. Cet avantage peut consister en tout bien tel que défini à l'alinéa b du présent article ;
- b/ « bien » comprend un bien de toute nature, qu'il soit corporel ou incorporel, meuble ou immeuble ainsi que les actes juridiques ou documents attestant d'un titre ou d'un droit sur le bien ;
- c/ « instruments » désigne tous objets employés ou destinés à être employés de quelque façon que ce soit, en tout ou partie, pour commettre une ou des infractions pénales ;
- d/ « confiscation » désigne une peine ou une mesure ordonnée par un tribunal à la suite d'une procédure portant sur une ou des infractions pénales, peine ou mesure aboutissant à la privation permanente du bien ;
- e/ « infraction principale » désigne toute infraction pénale à la suite de laquelle des produits sont générés et susceptibles de devenir l'objet d'une infraction selon l'article 6 de la présente Convention.

CHAPITRE II

Mesures à prendre au niveau national

Article 2
Mesures de confiscation

1. Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre de confisquer des ins-

truments et des produits ou des biens dont la valeur correspond à ces produits.

2. Chaque Partie peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe, déclarer que le paragraphe 1 du présent article ne s'applique qu'aux infractions ou catégories d'infractions précisées dans la déclaration.

Article 3

Mesures d'investigation et mesures provisoires

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre d'identifier et de rechercher les biens soumis à confiscation conformément à l'article 2, paragraphe 1 et de prévenir toute opération, tout transfert ou toute aliénation relativement à ces biens.

Article 4

Pouvoirs et techniques spéciaux d'investigation

1. Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour habiliter ses tribunaux ou ses autres autorités compétents à ordonner la communication ou la saisie de dossiers bancaires, financiers ou commerciaux, afin de mettre en œuvre les mesures visées aux articles 2 et 3. Une Partie ne saurait invoquer le secret bancaire pour refuser de donner effet aux dispositions du présent article.

2. Chaque Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre d'employer des techniques spéciales d'investigation facilitant l'identification et la recherche du produit ainsi que la réunion de preuves y afférentes. Parmi ces techniques, on peut citer les ordonnances de surveillance de comptes bancaires, l'observation, l'interception de télécommunications, l'accès à des systèmes informatiques et les ordonnances de production de documents déterminés.

Article 5
Recours juridiques

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour faire en sorte que les personnes affectées par les mesures prévues aux articles 2 et 3 disposent de recours juridiques effectifs pour préserver leurs droits.

Article 6
Infractions de blanchiment

1. Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale conformément à son droit interne lorsque l'acte a été commis intentionnellement à :

- a* / la conversion ou au transfert de biens dont celui qui s'y livre sait que ces biens constituent des produits, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'infraction principale à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ;
- b* / la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs, dont l'auteur sait que ces biens constituent des produits ; et, sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique ;
- c* / l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment où il les reçoit, qu'ils constituent des produits ;
- d* / la participation à l'une des infractions établies conformément au présent article ou à toute association, entente, tentative ou complicité par fourniture d'une assistance, d'une aide ou de conseils en vue de sa commission.

2. Aux fins de la mise en œuvre ou de l'application du paragraphe 1 du présent article

- a* / le fait que l'infraction principale soit ou non de la compétence des juridictions pénales de la Partie n'entre pas en ligne de compte ;
- b* / il peut être prévu que les infractions énoncées par ce paragraphe ne s'appliquent pas aux auteurs de l'infraction principale ;
- c* / la connaissance, l'intention ou la motivation nécessaires en tant qu'éléments d'une des infractions énoncées par ce paragraphe peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives.

3. Chaque Partie peut adopter les mesures qu'elle estime nécessaires pour conférer, en vertu de son droit interne, le caractère d'infractions pénales à la totalité ou à une partie des actes évoqués au paragraphe 1 dans l'un ou dans la totalité des cas suivants lorsque l'auteur :

- a* / devait présumer que le bien constituait un produit ;
- b* / a agi dans un but lucratif ;
- c* / a agi pour faciliter la continuation d'une activité criminelle.

4. Chaque Partie peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par déclaration adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe, déclarer que le paragraphe 1 du présent article s'applique seulement aux infractions principales ou catégories d'infractions principales précisées dans cette déclaration.

CHAPITRE III

COOPÉRATION INTERNATIONALE

Section 1

Principes de coopération internationale

*Article 7**Principes généraux et, mesures de coopération internationale*

1. Les Parties coopèrent dans la mesure la plus large possible les unes avec les autres aux fins d'investigations et de procédures visant à la confiscation des instruments et des produits.

2. Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révéleront nécessaires pour lui permettre de répondre, aux conditions prévues dans ce chapitre, aux demandes :

- a/ de confiscation de biens particuliers consistant en des produits ou instruments, ainsi que de confiscation des produits consistant en l'obligation de payer une somme d'argent correspondant à la valeur du produit ;
- b/ d'entraide aux fins d'investigations et de mesures provisoires ayant pour but l'une des formes de confiscation mentionnées au point a ci-dessus.

Section 2

Entraide aux fins d'investigations

*Article 8**Obligation d'entraide*

Les Parties s'accordent, sur demande, l'entraide la plus large possible pour identifier et dépister les instruments, les produits et les autres biens susceptibles de confiscation. Cette entraide

consiste notamment en toute mesure relative à l'apport et à la mise en sûreté des éléments de preuve concernant l'existence des biens susmentionnés, leur emplacement ou leurs mouvements, leur nature, leur statut juridique ou leur valeur.

*Article 9**Exécution de l'entraide*

L'entraide prévue par l'article 8 est exécutée conformément au droit interne de la Partie requise et en vertu de celui-ci, et conformément aux procédures précisées dans la demande, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec ce droit interne.

*Article 10**Transmission spontanée d'informations*

Sans préjudice de ses propres investigations ou procédures, une Partie peut, sans demande préalable, transmettre à une autre Partie des informations sur les instruments et les produits lorsqu'elle estime que la communication de ces informations pourrait aider la Partie destinataire à engager ou mener à bien des investigations ou des procédures, ou lorsque ces informations pourraient aboutir à une demande formulée par cette Partie en vertu du présent chapitre.

Section 3

Mesures provisoires

*Article 11**Obligation d'ordonner des mesures provisoires*

1. Une Partie prend, à la demande d'une autre Partie qui a engagé une procédure pénale ou une action en confiscation, les mesures provisoires qui s'imposent, telles que le gel ou la saisie,

pour prévenir toute opération, tout transfert ou toute aliénation relativement à tout bien qui, par la suite, pourrait faire l'objet d'une demande de confiscation ou qui pourrait permettre de faire droit à une telle demande.

2. Une Partie qui a reçu une demande de confiscation conformément à l'article 13 prend, si la demande en est faite, les mesures mentionnées, au paragraphe 1 du présent article, relativement à tout bien qui fait l'objet de la demande ou qui pourrait permettre de faire droit à une telle demande.

Article 12

Exécution des mesures provisoires

1. Les mesures provisoires visées à l'article 11 sont exécutées conformément au droit interne de la Partie requise et en vertu de celui-ci, et conformément aux procédures précisées dans la demande, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec ce droit interne.

2. Avant de lever toute mesure provisoire prise conformément au présent article, la Partie requise donne, si possible, à la Partie requérante la faculté d'exprimer ses raisons en faveur du maintien de la mesure.

Section 4

Confiscation

Article 13

Obligation de confiscation

1. Une Partie qui a reçu d'une autre Partie une demande de confiscation concernant des instruments ou des produits situés sur son territoire, doit :

- a/ exécuter une décision de confiscation émanant d'un tribunal de la Partie requérante en ce qui concerne ces instruments ou ces produits ; ou
- b/ présenter cette demande à ses autorités compétentes pour

obtenir une décision de confiscation et, si celle-ci est accordée, l'exécuter.

2. Aux fins de l'application du paragraphe 1.b du présent article, toute Partie a, si besoin est, compétence pour engager une procédure de confiscation en vertu de son droit interne.

3. Les dispositions du paragraphe 1 du présent article s'appliquent également à la confiscation consistant en l'obligation de payer une somme d'argent correspondant à la valeur du produit, si des biens sur lesquels peut porter la confiscation se trouvent sur le territoire de la Partie requise. En pareil cas, en procédant à la confiscation conformément au paragraphe 1, la Partie requise, à défaut de paiement, fait recouvrer sa créance sur tout bien disponible à cette fin.

4. Si une demande de confiscation vise un bien déterminé, les Parties peuvent convenir que la Partie requise peut procéder à la confiscation sous forme d'une obligation de payer une somme d'argent correspondant à la valeur du bien.

Article 14

Exécution de la confiscation

1. Les procédures permettant d'obtenir et d'exécuter la confiscation en vertu de l'article 13 sont régies par la loi de la Partie requise.

2. La Partie requise est liée par la constatation des faits dans la mesure où ceux-ci sont exposés dans une condamnation ou une décision judiciaire de la Partie requérante, ou dans la mesure où celle-ci se fonde implicitement sur eux.

3. Chaque Partie peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe, déclarer que le paragraphe 2 du présent article ne s'applique que sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique.

4. Si la confiscation consiste en l'obligation de payer une

somme d'argent, l'autorité compétente de la Partie requise en convertit le montant en devises de son pays au taux de change en vigueur au moment où est prise la décision d'exécuter la confiscation.

5. Dans le cas visé à l'article 13, paragraphe 1.a, la Partie requérante a seule le droit de statuer relativement à toute demande de révision de la décision de confiscation.

Article 15 *Biens confisqués*

La Partie requise dispose selon son droit interne de tous les biens confisqués par elle, sauf s'il en est convenu autrement par les Parties concernées.

Article 16 *Droit d'exécution et montant maximal de la confiscation*

1. Une demande de confiscation faite conformément à l'article 13 ne porte pas atteinte au droit de la Partie requérante d'exécuter elle-même la décision de confiscation.

2. Rien dans la présente Convention ne saurait être interprété comme permettant que la valeur totale des biens confisqués soit supérieure à la somme fixée par la décision de confiscation. Si une Partie constate que cela pourrait se produire, les Parties concernées procèdent à des consultations pour éviter une telle conséquence.

Article 17 *Contrainte par corps*

La Partie requise ne peut pas prononcer la contrainte par corps ni prendre aucune autre mesure restrictive de liberté à la suite d'une demande présentée en vertu de l'article 13 si la Partie requérante l'a précisé dans la demande.

Section 5 Refus et ajournement de la coopération

Article 18 *Motifs de refus*

1. La coopération en vertu du présent chapitre peut être refusée dans le cas où :

- a / la mesure sollicitée serait contraire aux principes fondamentaux de l'ordre juridique de la Partie requise ; ou
- b / l'exécution de la demande risque de porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de la Partie requise ; ou
- c / la Partie requise estime que l'importance de l'affaire sur laquelle porte la demande ne justifie pas que soit prise la mesure sollicitée ; ou
- d / l'infraction sur laquelle porte la demande est une infraction politique ou fiscale ; ou
- e / la Partie requise considère que la mesure sollicitée irait à l'encontre du principe *ne bis in idem* ; ou
- f / l'infraction à laquelle se rapporte la demande ne serait pas une infraction au regard du droit de la Partie requise si elle était commise sur le territoire relevant de sa juridiction. Toutefois, ce motif de refus ne s'applique à la coopération prévue par la section 2 que dans la mesure où l'entraide sollicitée implique des mesures coercitives.

2. La coopération prévue par la section 2, dans la mesure où l'entraide sollicitée implique des mesures coercitives, et celle prévue par la section 3 du présent chapitre peuvent également être refusées dans les cas où les mesures sollicitées ne pourraient pas être prises en vertu du droit interne de la Partie requise à des fins d'investigations ou de procédures, s'il s'agissait d'une affaire interne analogue.

3. Lorsque la législation de la Partie requise l'exige, la

coopération prévue par la section 2, dans la mesure où l'entraide sollicitée implique des mesures coercitives, et celle prévue par la section 3 du présent chapitre peuvent aussi être refusées dans le cas où les mesures sollicitées ou toutes autres mesures ayant des effets analogues ne seraient pas autorisées par la législation de la Partie requérante, ou en ce qui concerne les autorités compétentes de la Partie requérante, si la demande n'est autorisée ni par un juge, ni par une autre autorité judiciaire, y compris le ministère public, ces autorités agissant en matière d'infractions pénales.

4. La coopération prévue par la section 4 du présent chapitre peut aussi être refusée si :

- a / la législation de la Partie requise ne prévoit pas la confiscation pour le type d'infraction sur lequel porte la demande ; ou
- b / sans préjudice de l'obligation relevant de l'article 13, paragraphe 3, elle irait à l'encontre des principes du droit interne de la Partie requise en ce qui concerne les possibilités de confiscation relativement aux liens entre une infraction et :
 - i. un avantage économique qui pourrait être assimilé à son produit ; ou
 - ii. des biens qui pourraient être assimilés à ses instruments ; ou
- c / en vertu de la législation de la Partie requise, la décision de confiscation ne peut plus être prononcée ou exécutée pour cause de prescription ; ou
- d / la demande ne porte pas sur une condamnation antérieure, ni sur une décision de caractère judiciaire, ni sur une déclaration figurant dans une telle décision, déclaration selon laquelle une ou plusieurs infractions ont été commises, et qui est à l'origine de la décision ou de la demande de confiscation ; ou
- e / soit la confiscation n'est pas exécutoire dans la Partie requérante, soit elle est encore susceptible de voies de recours ordinaires ; ou
- f / la demande se rapporte à une décision de confiscation rendue

en l'absence de la personne visée par la décision et si, selon la Partie requise, la procédure engagée par la Partie requérante et qui a conduit à cette décision n'a pas satisfait aux droits minima de la défense reconnus à toute personne accusée d'une infraction.

5. Aux fins du paragraphe 4.f du présent article, une décision n'est pas réputée avoir été rendue en l'absence de l'accusé :

- a / si elle a été confirmée ou prononcée après opposition par l'intéressé ; ou
- b / si elle a été rendue en appel, à condition que l'appel ait été interjeté par l'intéressé.

6. En examinant, pour les besoins du paragraphe 4.f du présent article, si les droits minima de la défense ont été respectés, la Partie requise tiendra compte du fait que l'intéressé a délibérément cherché à se soustraire à la justice ou que cette personne, après avoir eu la possibilité d'introduire un recours contre la décision rendue en son absence, a choisi de ne pas introduire un tel recours. Il en ira de même lorsque l'intéressé, après avoir été dûment cité à comparaître, aura choisi de ne pas comparaître ou de ne pas demander l'ajournement de l'affaire.

7. Une Partie ne saurait invoquer le secret bancaire pour justifier son refus de toute coopération prévue au présent chapitre. Lorsque son droit interne l'exige, une Partie peut exiger qu'une demande de coopération qui impliquerait la levée du secret bancaire soit autorisée, soit par un juge, soit par une autre autorité judiciaire, y compris le ministère public, ces autorités agissant en matière d'infractions pénales.

8. Sans préjudice du motif de refus prévu au paragraphe 1.a du présent article :

- a / le fait que la personne qui fait l'objet d'une investigation menée ou d'une décision de confiscation prise par les autorités de la Partie requérante soit une personne morale ne saurait être invoqué par la Partie requise comme un obstacle à toute coopération en vertu du présent chapitre,
- b / le fait que la personne physique contre laquelle a été rendue une décision de confiscation de produits soit décédée par la

suite ainsi que le fait qu'une personne morale contre laquelle a été rendue une décision de confiscation de produits ait été dissoute par la suite ne sauraient être invoqués comme des obstacles à l'entraide prévue par l'article 13, paragraphe 1.a.

Article 19 *Ajournement*

La Partie requise peut surseoir à l'exécution des mesures visées par une demande si elles risquent de porter préjudice à des investigations ou des procédures menées par ses autorités.

Article 20 *Acceptation partielle ou sous condition d'une demande*

Avant de refuser ou de différer sa coopération en vertu du présent chapitre, la Partie requise examine, le cas échéant après avoir consulté la Partie requérante, s'il peut y être fait droit partiellement ou sous réserve des conditions qu'elle juge nécessaires.

Section 6 Notification et protection des droits des tiers

Article 21 *Notification de documents*

1. Les Parties s'accordent mutuellement l'entraide la plus large possible pour la notification des actes judiciaires aux personnes concernées par des mesures provisoires et de confiscation.

2. Rien dans le présent article ne vise à faire obstacle :

- a / à la faculté d'adresser des actes judiciaires par voie postale directement à des personnes se trouvant à l'étranger ;
- b / à la faculté pour les officiers ministériels, fonctionnaires ou

autres personnes compétentes de la Partie d'origine, de faire procéder à des significations ou notifications d'actes judiciaires directement par les autorités consulaires de cette Partie ou par les soins d'officiers ministériels, fonctionnaires ou autres personnes compétentes de la Partie de destination, sauf si la Partie de destination fait une déclaration contraire au secrétaire général du Conseil de l'Europe au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

3. Lors de la notification d'actes judiciaires à l'étranger à des personnes concernées par des mesures provisoires ou des décisions de confiscation ordonnées dans la Partie d'origine, la dite Partie informe ces personnes des recours en justice offerts par sa législation.

Article 22 *Reconnaissance de décisions étrangères*

1. Saisie d'une demande de coopération au titre des sections 3 et 4, la Partie requise reconnaît toute décision judiciaire rendue dans la Partie requérante en ce qui concerne les droits revendiqués par des tiers.

2. La reconnaissance peut être refusée :

- a / si des tiers n'ont pas eu une possibilité suffisante de faire valoir leurs droits ; ou
- b / si la décision est incompatible avec une décision déjà rendue dans la Partie requise sur la même question ; ou
- c / si elle est incompatible avec l'ordre public de la Partie requise ; ou
- d / si la décision a été rendue contrairement aux dispositions en matière de compétence exclusive prévues par le droit de la Partie requise...

(Suite sans objet : diverses procédures)

ANEXO Nº10

**CLAÚSULAS 'DROGA' EN LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN
FIRMADOS CON LOS PAÍSES TERCEROS**

1. Acuerdos firmados en 1993 y 1994 con los P.E.C.O. y con países de la Ex-U.R.S.S.:

Acuerdo europeo de asociación con Rumania (21.12.1993): art.87 'blanqueo de dinero' y art.97 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociación con Hungría (13.12.1993): art.86 'blanqueo de dinero' y art.96 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociación con Bulgaria (18.02.1993): art.87 'blanqueo de dinero' y art.97 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociación con Polonia (31.12.1993): art.85 'blanqueo de dinero' y art.94 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociación con la República checa y con la República eslovaca (28.07.1993): art.86 'blanqueo de dinero' y art.96 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociación y cooperación con Rusia (24.06.1994): art.81 'blanqueo de dinero' y art.82 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociación y cooperación con la República de Kirguizistán (05.10.1994): art.59 'blanqueo de dinero' y art.69 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociado y cooperación con Ucrania (14.06.1994): art.68 'blanqueo de dinero' y art.79 de 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociado y cooperación con la República de Kazajistán (05.10.1994): art.60 'blanqueo de dinero' y art.70 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociado y cooperación con Moldavia (26.06.1994): art.55 'blanqueo de dinero' y art.65 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociado y cooperación con Bielorusia (draft: 17.11.1994): art.50 'blanqueo de dinero' y art.60 'lucha contra la droga';

Acuerdo de asociación con Eslovenia (27.04.1994): art.14 'blanqueo de dinero' y art. 24 'lucha contra la droga'.

2. Acuerdos firmados con otras partes del mundo entre 1989 y 1994:

Acuerdo de cooperación con Israel (22.02.1994): art.9 'lucha contra la droga y el blanqueo de dinero';

Acuerdo de cooperación relativo al partenariado y al desarrollo con India (27.08.1994): art.19 'lucha contra la droga';

Acuerdo de cooperación con Macao (31.12.1992): art.13 'cooperación en materia de lucha contra la droga';

Convención de Lomé IV con los países de África, Caribe y Pacífico (A.C.P.) (15.12.1989): art.154 'salud y nutrición' y art.159 'combatir el tráfico de droga';

Acuerdo con los países del A.S.E.A.N. (draft): art.15 'drogas';

Acuerdo con Sri Lanka (draft 08.03.1993): art.12 'drogas';

Acuerdo relativo al Espacio Económico Europeo (14.02.1992): art.11 relativo a las drogas;

Acuerdo con Marruecos (09.12.1992): capítulo 13 'combate contra la droga y el blanqueo'.

3. Acuerdos firmados con países de América Central y del Sur entre 1991 y 1994:

Acuerdo marco de cooperación con el Ismo centroamericano (22.06.1992): art.5 'cooperación en materia de lucha contra la droga';

Acuerdo marco de cooperación con Brasil (30.06.1992): art.22 'lucha contra la droga';

Acuerdo marco de cooperación con Paraguay (19.10.1992): art.16 'cooperación en materia de lucha contra la droga';

Acuerdo marco de cooperación con Uruguay (08.04.1992): art.13 'cooperación en materia de desarrollo social';

Acuerdo marco de cooperación con Chile (04.04.1991): art.11 'cooperación en materia de desarrollo social';

Acuerdo marco de cooperación con México (07.10.1991): art.29 'cooperación en materia de lucha contra la droga';

Acuerdo marco de cooperación con América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá) (21.01.1993): art.25 'cooperación en materia de lucha contra la droga';

Acuerdo con los Países del Pacto Andino (23.04.1993): art.25 relativo a las drogas.

Acuerdo marco de cooperación con el Mercosur (15.12.1995): art.22 'cooperación en materia de lucha contra el tráfico de droga'.

ANEXO Nº11

**LISTA DE LOS PROYECTOS REALIZADOS EN COLOMBIA
ENTRE 1987 Y 1995 BAJO LA LÍNEA PRESUPUESTARIA
B7-5080⁹**

D-COL/87/06 y D-COL/87/06-Aven.: Proyecto piloto de comunidad terapéutica para adolescentes drogadictos en Bogotá - Tratamiento
Contribución C.E.: 368.250 ecus (costo total: 433.000 ecus)
Socio: B.I.C.E. (O.N.G.)

D-COL/88/26: Programa de prevención de la toxicomanía para la población de la zona ampliada de Bogotá - Prevención
Contribución C.E.: 174.640 ecus (c.t.: 480.257 ecus)
Socio: Alcaldía de Bogotá

D-COL/88/28: Programa de prevención de la droga dirigido a los jóvenes en el conjunto del territorio colombiano - Prevención
Contribución C.E.: 349.418 ecus (c.t.: 1.654.654 ecus)
Socio: Cruz Roja Española y Cruz Roja Colombiana

D-COL/89/24: Proyecto de sustitución de cultivos ilícitos en el Alto Río Caquetá, Intendencia de Caquetá - Reconversión
Contribución C.E.: 555.637 ecus (c.t.: 559.308 ecus)
Socio: P.N.U.F.I.D.

D-COL/89/27: Programa de atención a niños y jóvenes en alto riesgo de drogadicción y delincuencia - Prevención
Contribución C.E.: 246.100 ecus (c.t.: 452.200 ecus)
Socio: NOVIB (O.N.G.)

D-COL/90/17: Seguimiento y evaluación del tratamiento de los pacientes adictos a drogas - Tratamiento
Contribución C.E.: 52.000 ecus (c.t.: 52.000 ecus)
Socio: SURGIR (O.N.G.)

D-COL/90/18: Proyecto de sustitución de cultivos ilícitos en el Alto Río Caquetá - Reconversión
Contribución C.E.: 1.127.866 ecus (c.t.: 1.212.456 ecus)
Socio: P.N.U.F.I.D. (Ejecución: Ministerio de Agricultura local)

D-COL/90/21: Programa para la prevención del consumo de droga en el Departamento del Valle del Cauca - Prevención
Contribución C.E.: 142.300 ecus (c.t.: 190.000 ecus)
Socio: Zentralstelle fur Entwicklungshilfe y CAMINOS (O.N.G.)

D-COL/90/23: Reemplazo de cultivos ilícitos en el Guaviare - Reconversión
Contribución C.E.: 984.381 ecus (c.t.: 984.381 ecus)
Socio: P.N.U.F.I.D. y Gobierno de Luxemburgo

⁹ Commission européenne, Direction Générale I, Relations économiques extérieures, Unité I/3 'Lutte contre la Droque', Rapport d'exécution, Programme de coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre la drogue (art.B7-5080), Bruselas, 16.02.1994, p.9-11; Commission européenne, Direction Générale IB, Relations extérieures: Méditerranée du Sud, Moyen et Proche-Orient, Amérique Latine, Asie du Sud et du Sud-Est et Coopération Nord-Sud, Rapport sur l'action externe menée par la Commission européenne en matière de lutte contre la drogue (1987-1995), Bruselas, 18.01.1996, p.7.

D-COL/90/48: Prevención del consumo de sustancias psicoactivas en barrios desfavorecidos de Bogotá - Prevención
Contribución C.E.: 235.484 ecus (c.t.: 309.929 ecus)
Socio: ADRAI (Ejecución: O.N.G. local LA CASA)

D-COL/91/01 y D-COL/91/01-Aven.: Estrategia de apoyo a microempresas en Cali - Prevención
Contribución C.E.: 580.791 ecus (c.t.: 797.369 ecus)
Socio: NOVIB (O.N.G.)

D-COL/91/13: Centro de acción contra la toxicomanía en Barranquilla - Tratamiento
Contribución C.E.: 337.965 ecus (c.t.: 450.620 ecus)
Socio: O.N.G. COMIDE (Ejecución: O.N.G. local Fundación UCLAD)

D-COL/92/18: Desarrollo de una metodología en prevención primaria del abuso de las drogas en Cali - Prevención
Contribución C.E.: 42.215 ecus (c.t.: 57.296 ecus)
Socio: Centro Universitario de Salud Pública, Madrid (Ejecución: O.N.G. local Fundación VIDA)

D-COL/92/19: Programa de desarrollo social, formación laboral de jóvenes en dificultad en Medellín - Prevención
Contribución C.E.: 425.253 ecus (c.t.: 1.328.950 ecus)
Socio: O.N.G. Ciudad Don Bosco

D-COL/92/42: Adquisición y dotación de una sede campestre para instalar una comunidad terapéutica en Medellín - Tratamiento
Contribución C.E.: 109.775 ecus (c.t.: 144.007 ecus)
Socio: Fundación Hogares Claret (O.N.G.)

D-COL/92/45: Proyecto de rehabilitación para niños con problemática de uso indebido de drogas en Bogotá - Tratamiento
Contribución C.E.: 233.000 ecus (c.t.: 356.538 ecus)
Socio: B.I.C.E. (Ejecución: Religiosos Terciarios Capucinos)

D-COL/94/176: Acciones de prevención al consumo de drogas para los jóvenes en Medellín - Prevención
Contribución C.E.: 383.000 ecus (c.t.: 434.293 ecus)
Socio: Agro-Acción (O.N.G.)

D-COL/94/174: Estudio de viabilidad para el uso de un sistema de información por satélite para detectar y controlar los cultivos ilícitos de coca y amapola en Colombia¹⁰ - Represión
Contribución C.E.: 120.000 ecus (c.t.: 120.000 ecus)
Socio: indefinido (Proyecto en preparación: Acuerdo firmado con el Ministerio de Justicia colombiano pero en espera; Ejecución prevista con ISPRA de la D.G.XII 'Investigación científica')

¹⁰ Se trata de un proyecto de Teledetección vía satélite de los cultivos ilícitos cuyo objetivo primordial es servir de apoyo a las acciones de control y prohibición del cultivo ilícito, así como vigilar el comportamiento de los cultivos de amapola y coca, en las diferentes zonas geográficas donde éstas se presentan. Estudiando lo anterior se podrá establecer las herramientas técnicas y metodológicas así como estratégicas que refuercen los programas de desarrollo alternativo.

D-COL/95/450: Resocialización de niños y jóvenes en alto riesgo
social y económico - Prevención
Contribución C.E.: 400.000 ecus (c.t.: 600.000 ecus)
Socio: O.N.G. local CECAN

ANEXO N°12

- A - 'Reglamento (C.E.) n°3281/94 del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas para el período 1995-1998 a determinados productos industriales originarios de países en vías de desarrollo'

- B - 'Reglamento (C.E.) n°3282/94 del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por el que se prorroga a 1995 la aplicación de los Reglamentos (C.E.E.) n°3833/90, n°3835/90 y n°3900/91 relativos a la aplicación de preferencias arancelarias generalizadas a determinados productos agrícolas originarios de países en vías de desarrollo'

Fuente: D.O.C.E., n°L348 de 31.12.1994.

Reglamento (CE) n° 3281/94 del Consejo, de 19 de diciembre 1994, relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas para el período 1995-1998 a determinados productos industriales originarios de países en vías de desarrollo
DIARIO OFICIAL NO. L 348 DE 31/12/1994 P. 0001
EDICION ESPECIAL EN FINES T 2 TOMO 13 P. 187
EDICION ESPECIAL EN SUECA T 2 TOMO 13 P. 187

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el artículo 113,

Vista la propuesta de la Comisión (1),

Visto el dictamen del Parlamento Europeo (2),

Visto el dictamen del Comité Económico y Social (3),

Considerando que, conforme a la oferta que presentó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCD), la Comunidad Europea ha abierto desde 1971 preferencias arancelarias generalizadas, en especial para productos acabados y semiacabados industriales de países en vías de desarrollo; que el período inicial de diez años de aplicación del sistema de preferencias finalizó el 31 de diciembre de 1980 y que un segundo período de diez años finalizó el 31 de diciembre de 1990; que, no obstante, la Comunidad prorrogó hasta el presente este plan en la forma que presentaba;

Considerando que ha quedado demostrado el papel positivo que ha jugado en el pasado el sistema para la mejora del acceso de los países en vías de desarrollo a los mercados de los países donantes de preferencias y justifica que se mantenga la aplicación durante un período determinado como complemento a otros medios de acciones prioritarias, en especial la liberalización multilateral del comercio;

Considerando que la Comisión presentó en sus Comunicaciones al Consejo de los días 6 de julio de 1990 y 1 de junio de 1994 las orientaciones que preconizaba para un nuevo período decenal de aplicación de su plan de preferencias generalizadas;

Considerando que las importaciones que se beneficiaban de las preferencias aumentaron considerablemente desde el pasado decenio pero que el reparto de las ventajas sigue siendo desigual a pesar de los efectos de la política de diferenciación adoptada en los años 80;

Considerando que el Tratado de la Unión Europea dio un nuevo impulso al desarrollo de la política comunitaria en el marco de la política exterior de la Unión fijando como objetivo prioritario el desarrollo económico y social duradero de los países en vías de desarrollo y su inserción armoniosa y progresiva en la economía mundial;

Considerando que, desde esta perspectiva, el plan comunitario de preferencias generalizadas debe acentuar su papel como instrumento dirigido al desarrollo, ocupándose de forma prioritaria de los países que tienen más necesidad, es decir los más pobres, y apoyando un concepto amplio de desarrollo que integre el progreso social y el medio ambiente y se base en estrategias económicas coherentes; que, por otro lado, el plan debe completar los instrumentos del GATT y facilitar la inserción de los países en vías de desarrollo en la economía internacional y en el sistema multilateral de comercio; que, por ello, las preferencias tienen una vocación transitoria y deben asignarse a medida de las necesidades y retirarse gradualmente cuando se estime que dichas necesidades dejan de existir;

Considerando que la nueva oferta se basa en el objetivo de la neutralidad global del nivel de liberalización con respecto al plan actual en cuanto a las repercusiones del margen preferente en el volumen potencial del comercio preferente sin perjuicio de regímenes especiales incitativos;

Considerando que la nueva oferta debe también tener en cuenta la sensibilidad de determinados sectores o productos para la industria comunitaria; que la protección de los sectores sensibles contra las importaciones excesivas debe garantizarse exclusivamente mediante un doble mecanismo de modulación de los márgenes arancelarios preferentes y, en caso de urgencia, de cláusula de salvaguardia; que este mecanismo debe sustituir al sistema de cantidades fijas libres de derechos y de límites máximos;

Considerando que para aumentar el acceso al mercado comunitario y la utilización efectiva de las preferencias por los países en vías de desarrollo medianamente o menos avanzados es necesario recurrir a un mecanismo de graduación que permita transferir los márgenes preferentes de los países más desarrollados a los menos desarrollados;

Considerando que el mecanismo de graduación debe aplicarse de forma razonable y progresiva por país y por sector;

Considerando que el mecanismo de graduación sector/país se basa en la combinación por una parte de un criterio de nivel de desarrollo cuantificado por un índice de desarrollo que combine los ingresos por habitante y el nivel de las exportaciones de productos manufacturados del producto correspondiente comparados a los de la Comunidad y, por otro lado, un criterio de especialización industrial relativa cuantificado por un índice de especialización basado en la relación entre la cuota de un país beneficiario en el total de las importaciones comunitarias en general y su cuota en el total de las importaciones comunitarias de un sector determinado; que la combinación de ambos criterios deberá permitir modular conforme al nivel de desarrollo los efectos brutos del índice de especialización en cuanto a los sectores que deben excluirse;

Considerando que el mecanismo de graduación sector/país debe aplicarse igualmente a los países beneficiarios cuyas exportaciones de productos cubiertos por el SPG en un sector determinado superen la cuarta parte de las exportaciones de los países beneficiarios en ese mismo sector para esos mismos productos, sea cual sea el nivel de desarrollo de esos países;

Considerando que el mecanismo de graduación no se aplica a los países cuyas exportaciones a la Comunidad de productos cubiertos por el SPG en un sector determinado no superen el 2 % de las exportaciones a la Comunidad de los países beneficiarios en ese mismo sector;

Considerando que el año estadístico de referencia para la aplicación de los criterios de mecanismos de graduación es el año 1992 en la medida de su disponibilidad en el momento de elaboración de la propuesta de la Comisión;

Considerando que parece equitativo que los países beneficiarios más desarrollados queden excluidos del beneficio del presente Reglamento a partir del 1 de enero de 1998 sobre la base de criterios objetivos y claramente definidos sobre los que la Comisión hará propuestas apropiadas antes del 1 de enero de 1997;

Considerando, no obstante, que los países comprometidos en programas efectivos de lucha contra la producción y el tráfico de drogas deben poder continuar beneficiándose del régimen más favorable que ya les había sido concedido con el presente plan; que dichos países, a los cuales hay que añadir Venezuela, se beneficiarán como en el pasado de una franquicia de derechos, a condición de que no abandonen sus esfuerzos en la lucha contra la droga;

Considerando, además, que como apoyo a la aplicación de las políticas sociales o medioambientales avanzadas en determinados países con un nivel de desarrollo medio deben establecerse regímenes particulares de asistencia que permitan completar el régimen general del plan de preferencias;

Considerando que resulta necesario incitar a los países beneficiarios que lo soliciten y no dispongan aún de medios para hacerse cargo de los costes a comprometerse en políticas efectivas de protección de los derechos de los trabajadores, en especial en el ámbito de la libertad sindical y de la prohibición del trabajo de los niños; que resulta asimismo necesario conceder un régimen particular más favorable a los productos que hayan sido fabricados en unas condiciones conformes a las normas elaboradas en la materia por la Organización Internacional del Trabajo en países cuya legislación contenga, en lo fundamental, normas de la misma naturaleza e importancia y que la apliquen de forma efectiva;

Considerando que también resulta necesario incitar a los países beneficiarios a comprometerse en políticas efectivas para la protección del medio ambiente favoreciendo a productos y métodos de protección conformes a normas internacionalmente acordadas que permitan fomentar objetivos definidos en los convenios internacionales en materia de medio ambiente y en la Agenda 21; que a este efecto es oportuno conceder, en un primer momento, un régimen especial más favorable a los productos procedentes de bosques tropicales gestionados de forma duradera de conformidad con las normas de la Organización Internacional de Maderas Tropicales;

Considerando que estos regímenes especiales de estímulo consisten en un margen preferente adicional al margen preferente básico cuya intensidad y modalidades de aplicación serán decididas por el Consejo en 1997 a propuesta de la Comisión y tomando como base el análisis de los resultados de los debates llevados a cabo en los foros internacionales sobre las relaciones entre comercio y derechos de los trabajadores y entre comercio y medio ambiente;

Considerando que algunas circunstancias especiales pueden justificar una retirada temporal, total o parcial de las ventajas del plan; que así sucede en el caso de la práctica de cualquier tipo de esclavitud, la exportación de productos fabricados en prisiones o la insuficiencia de controles en materia de exportación y tránsito de drogas y del blanqueo de dinero, del trato discriminatorio de la Comunidad en las legislaciones de los países beneficiarios o la no aplicación de los métodos de cooperación administrativa que permitan garantizar el buen funcionamiento del plan; así como el

incumplimiento de las obligaciones contraídas en la Ronda Uruguay de realizar los objetivos acordados de acceso al mercado;

Considerando que las medidas de retirada temporal deben ir precedidas por un procedimiento que permita a todas las partes implicadas manifestar su punto de vista;

Considerando que, al término de dicho procedimiento, deberá tomarse la decisión sobre las retiradas temporales definidas anteriormente, teniendo presente el contexto de las relaciones con el país beneficiario de que se trate globalmente consideradas, que, por consiguiente, pueden atenderse mejor los intereses comunitarios en determinados casos si el estudio del citado contexto, que puede tener aspectos no relacionados con el comercio, se hace en el Consejo; que conviene, por tanto, que este último se reserve los poderes de decisión en cuanto a la retirada de un país del beneficio del sistema, ya sea totalmente o en un sector entero;

Considerando que resulta inapropiado conceder las ventajas del plan a productos que sean objeto de una medida antidumping o antisubvención desde el momento en que dicha medida no tendría en cuenta los efectos del régimen preferente;

Considerando que los tipos preferenciales de derechos que deberán aplicarse en virtud del presente Reglamento se calcularán, por norma general, a partir del tipo convencional de derechos del arancel aduanero común para los productos de que se trata; que deberán calcularse, no obstante, a partir del tipo autónomo en caso de que no se disponga de tipo convencional para los productos correspondientes o de que el tipo autónomo sea inferior al tipo convencional,

HA ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

1. Se crea un plan comunitario de preferencias arancelarias generalizadas, compuesto por un régimen general y por regímenes especiales de estímulo, para el período que comienza el 1 de enero de 1995 y termina el 31 de diciembre de 1988 en las condiciones y conforme a las modalidades determinadas por el presente Reglamento.

2. El presente Reglamento es de aplicación a los productos de los capítulos 25 a 97 del arancel aduanero común, que figuran en el Anexo I. No se concederá el beneficio del presente Reglamento a los productos que figuran en el Anexo IX.

3. El beneficio del régimen previsto en el apartado 1 está reservado a los países y territorios que figuran en el Anexo III.

4. La admisión al beneficio de uno de los regímenes preferentes creados por el presente Reglamento está subordinada al respeto de la definición del origen de los productos aprobada conforme al procedimiento que establece el artículo 249 del Reglamento (CEE) no 2913/92 del Consejo por el que se crea el código aduanero comunitario (4).

TÍTULO I Régimen general

Artículo 2

1. El derecho preferente aplicable a los productos de la parte 1 del Anexo I es igual al 85 % del derecho del arancel aduanero común aplicable al producto correspondiente, sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 7 y 8 del presente Reglamento.

2. El derecho preferente aplicable a los productos de la parte 2 del Anexo I es igual al 70 % del derecho del arancel aduanero común aplicable al producto correspondiente, sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 7 y 8 del presente Reglamento.

3. El derecho preferente aplicable a los productos de la parte 3 del Anexo I es igual al 35 % del derecho del arancel aduanero común aplicable al producto correspondiente, sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 7 y 8 del presente Reglamento.

4. Se suspenden totalmente los derechos del arancel aduanero común para los productos que figuran en la parte 4 del Anexo I.

Artículo 3

1. Se suspenden totalmente los derechos del arancel aduanero común para los productos cubiertos por el presente plan para los países menos avanzados que figuran en el Anexo IV.

2. También se suspenden totalmente estos derechos para los países comprometidos en la lucha contra la droga mencionados en el Anexo V, sin perjuicio del procedimiento contemplado en el apartado 3 del artículo 18.

Artículo 4

1. Queda establecido un mecanismo de graduación.
2. El mecanismo de graduación será aplicable a los países y sectores mencionados en la parte 1 del Anexo II que respondan a los criterios contemplados en la parte 2 del Anexo II.
3. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 a 8, el margen preferente que resulta de la aplicación del artículo 2 a las importaciones de productos originarios de los países y en los sectores mencionados en el apartado 2 se reducirá de la forma siguiente:
 - para los países mencionados en el Anexo VII, el margen preferente se reducirá en un 50 % el 1 de abril de 1995 y se suprimirá el 1 de enero de 1996;
 - para los países no contemplados en el Anexo VII, el margen preferente se reducirá en un 50 % el 1 de enero de 1997 y se suprimirá el 1 de enero de 1998.
4. Los productos que dependen del Tratado CECA seguirán excluidos del régimen preferencial para los países que no gozaban del mismo en 1994.

Artículo 5

1. El mecanismo de graduación se aplicará igualmente a los países cuyas exportaciones a la Comunidad de productos cubiertos por el presente plan en un sector determinado superen la cuarta parte de las exportaciones a la Comunidad de los países beneficiarios en ese mismo sector. Para esos países y en esos sectores, quedará suprimido, a partir del 1 de enero de 1996, el margen preferente que resulta de la aplicación del artículo 2.
2. El mecanismo de graduación no se aplicará a los países cuyas exportaciones a la Comunidad de productos cubiertos por el presente plan en un sector determinado no superen el 2 % de las exportaciones a la Comunidad de los países beneficiarios en ese mismo sector.
3. La supresión del margen preferente será aplicable inmediatamente si resulta que la ejecución escalonada del mecanismo de graduación produce la concesión a determinados países de un nivel de acceso, para ciertos productos, claramente más favorable que el régimen aplicable en 1993. Así será cuando el importe fijo libre de derechos aplicable en 1993 a los productos originarios de los países afectados por el mecanismo de graduación represente menos del 1 % y, en lo que se refiere a los productos de la parte 1 del Anexo I, menos del 0,5 %, de las exportaciones totales de ese mismo producto originario de ese mismo país (Anexo VI, parte 1) o cuando productos originarios de países cubiertos por el mecanismo de graduación estuvieran excluidos del beneficio de las preferencias en 1993 (Anexo VI, parte 2). El presente apartado será aplicable a los productos que figuran en las columnas 2 y 3 del Anexo VI originarios de los países citados en la columna 1 de dicho Anexo.
4. El Reglamento (CE) no 1291/94 del Consejo queda prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1995.

Artículo 6

Los países beneficiarios más avanzados quedarán excluidos del beneficio del presente Reglamento a partir del 1 de enero de 1998 con arreglo a unos criterios objetivos y claramente definidos sobre los que la Comisión hará las propuestas oportunas antes del 1 de enero de 1997.

TÍTULO II Regímenes especiales de estímulo

Artículo 7

1. Con efectos a partir del 1 de enero de 1998, aquellos países que, con arreglo al presente plan, puedan optar a disfrutar de derechos preferentes y que presenten por escrito una solicitud en la que se certifique que han adoptado y aplican efectivamente disposiciones legislativas internas que incorporan los contenidos de las normas de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo no 87 relativo a la libre asociación y a la protección del derecho de organización, no 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de organización y de negociación colectiva y no 138 relativo a la edad mínima de admisión al trabajo, podrán disfrutar de estímulos especiales, en forma de preferencias adicionales.
2. Para ello, en 1997 el Consejo efectuará una revisión basándose en un informe de la Comisión sobre los resultados de los análisis realizados en foros internacionales tales como la OIT, la OMC y la OCDE sobre la relación entre comercio y derechos laborales.
3. A tenor de esta revisión y basándose en criterios operativos y objetivos adecuados e internacionalmente reconocidos, la Comisión presentará una propuesta de Decisión del Consejo sobre la intensidad de los estímulos especiales a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, y las modalidades de su entrada en vigor.

Artículo 8

1. Con efectos a partir del 1 de enero de 1998, aquellos países que, con arreglo al presente plan, puedan optar a disfrutar de derechos preferenciales y que presenten por escrito una solicitud en la que certifiquen que han adoptado y aplican efectivamente disposiciones legislativas internas e incorporan el contenido de las normas de la Organización Internacional de Maderas Tropicales relativas a la gestión duradera de los bosques, podrán beneficiarse de incentivos especiales en forma de preferencias adicionales.
2. Para ello el Consejo efectuará en 1997 una revisión basándose en un informe de la Comisión sobre los resultados de los análisis efectuados en foros internacionales tales como la OIT, la OMC y la OCDE sobre la relación entre el comercio y el medio ambiente.
3. En función de esta revisión y basándose en criterios objetivos y operativos adecuados e internacionalmente reconocidos, la Comisión presentará una propuesta de Decisión del Consejo sobre la intensidad de los incentivos especiales a los que se refiere el apartado 1 del presente artículo y las modalidades de la entrada en vigor de éstos.

TÍTULO III Caso de retirada temporal, total o parcial del plan de preferencias generalizadas

Artículo 9

1. El régimen que establece el presente Reglamento puede retirarse de forma temporal en cualquier momento, total o parcialmente, en los siguientes casos:
 - práctica de cualquier forma de esclavitud, tal como se define en los Convenios de Ginebra de 25 de septiembre de 1926 y 7 de septiembre de 1956 y en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo nos 29 y 105;
 - exportación de productos fabricados en prisiones;
 - deficiencias manifiestas de los controles aduaneros en materia de exportación y tránsito de drogas (productos ilícitos precursores) e incumplimiento de Convenios Internacionales en materia de blanqueo de dinero;
 - fraude y falta de cooperación administrativa prevista para el control de los certificados de origen fórmula A;
 - casos manifiestos de prácticas comerciales desleales por parte de un país beneficiario, entre las que se incluyen la discriminación de la Comunidad y la inobservancia de las obligaciones que se derivan de la Ronda Uruguay consistentes en lograr los objetivos acordados de acceso al mercado.
2. La retirada temporal no es automática y se produce tras el procedimiento previsto en los siguientes artículos, incluido el apartado 3 del artículo 12.

Artículo 10

1. Los casos mencionados en el artículo 9 que podrían hacer necesario recurrir a medidas de retirada temporal serán puestos en conocimiento de la Comisión por parte de los Estados miembros, así como por cualquier persona física o jurídica y cualquier asociación que no tenga personalidad jurídica que pueda ofrecer pruebas de interés en la medida de retirada temporal. La Comisión transmitirá inmediatamente esta información a todos los Estados miembros.
2. Podrán abrirse consultas, ya sea a petición de un Estado miembro o de la Comisión. Deberán producirse dentro de los 8 días laborables siguientes a la recepción, por parte de la Comisión, de la información mencionada en el párrafo anterior y, en cualquier caso, antes de la implantación de cualquier medida comunitaria de retirada.
3. Las consultas se efectuarán en el seno del Comité mencionado en el artículo 17, que se reunirá al ser convocado por su presidente, el cual comunicará a los Estados miembros, lo antes posible, todas las informaciones necesarias.
4. Las consultas se refieren, sobre todo, al análisis de las condiciones mencionadas en el artículo 9, así como a las medidas que deberían adoptarse.

Artículo 11

1. Cuando, una vez efectuadas las consultas, la Comisión considere que existen pruebas suficientes para justificar la apertura de una investigación, procederá del siguiente modo:
 - a) anunciará la apertura de una investigación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas e informará al país implicado; en este anuncio figurará un resumen de las informaciones recibidas y precisará que deberá comunicarse a la Comisión cualquier información que pueda resultar útil; establecerá el período durante el cual los interesados podrán dar a conocer sus opiniones por escrito;

b) iniciará la investigación, que tendrá una duración de un año o menos, en cooperación con los Estados miembros y consultando al Comité previsto en el artículo 17; la duración de la investigación podrá prorrogarse si resulta necesario, de acuerdo con el mismo procedimiento.

2. La Comisión investigará cualquier información que estime necesaria y, cuando lo considere oportuno, tras consultar con el Comité mencionado en el artículo 17, verificará esta información con los agentes económicos, así como con las autoridades competentes del país beneficiario implicado. Para ello, la Comisión podrá enviar al lugar a sus propios expertos con el fin de comprobar las alegaciones presentadas por las personas contempladas en el apartado 1 del artículo 10. La Comisión ofrecerá a las autoridades competentes del país beneficiario de que se trate la oportunidad de prestar toda la cooperación necesaria para el buen desarrollo de las investigaciones.

3. La Comisión podrá también estar asistida en esta tarea por agentes del Estado miembro en cuyo territorio podrían efectuarse las verificaciones, siempre y cuando ese Estado haya expresado este deseo.

4. La Comisión podrá ofrecer audiencia a las personas interesadas. Ésta se efectuará cuando las mismas lo hayan solicitado por escrito dentro del plazo fijado por el anuncio publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas demostrando que pueden efectivamente verse afectadas por el resultado de la investigación y que existen razones particulares para concederles la audiencia.

5. Cuando las informaciones solicitadas por la Comisión no se faciliten dentro de un plazo razonable o si se obstaculiza de forma significativa la investigación, podrán establecerse las conclusiones en base a los datos disponibles.

Artículo 12

1. Cuando finalice la investigación, la Comisión presentará al Comité mencionado en el artículo 17 un informe sobre sus resultados.

2. Si la Comisión estima que no es necesaria ninguna medida de retirada temporal, publicará en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, una vez consultado el Comité, un anuncio de cierre de la investigación en el que figure una exposición de sus conclusiones esenciales.

3. Cuando la Comisión considere necesaria una medida de retirada, hará la propuesta oportuna al Consejo, que se pronunciará sobre ella por mayoría cualificada.

Artículo 13

El beneficio preferente se concederá a productos que sean objeto de medidas antidumping o antisubvenciones con arreglo al Reglamento (CEE) no 2423/88 del Consejo modificado, de 11 de julio de 1988, a menos que se demuestre que las medidas correspondientes se han basado en el perjuicio causado y en precios que no tienen en cuenta el régimen arancelario preferente concedido al país de que se trate. A tal fin, la Comisión publicará en una comunicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas la lista de productos y países para los que no se concede la preferencia.

Artículo 14

1. Si se importara un producto originario de uno de los países o territorios mencionados en el Anexo III en condiciones tales que se cause o pueda causarse un perjuicio grave a los productores comunitarios de productos similares o directamente competitivos, podrán restablecerse en cualquier momento los derechos del arancel aduanero común para ese producto a petición de un Estado miembro o a iniciativa de la Comisión.

2. La Comisión anunciará la apertura de una investigación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. En este anuncio figurará un resumen de los datos recibidos y en él se precisará que cualquier información de utilidad se deberá comunicar a la Comisión; esta institución fijará el plazo en el que los interesados podrán comunicar su punto de vista por escrito.

3. Al estudiar la posible existencia de dificultades graves, la Comisión tendrá en cuenta especialmente los elementos contemplados en el Anexo VIII en la medida en que disponga de ellos.

4. Una vez consultado el Comité creado por el artículo 17 del presente Reglamento, la Comisión adoptará las Decisiones anteriormente mencionadas en un plazo de 30 días. Cualquier Estado miembro podrá encomendar al Consejo la decisión de la Comisión en un plazo de 10 días. En ese caso, el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada, una decisión diferente en el plazo de treinta días.

5. Se informará de tales medidas a los países beneficiarios implicados antes de su entrada en vigor efectiva.

6. Cuando la información o el examen, según los casos, sean imposibles debido a circunstancias excepcionales que requieran una actuación inmediata, la Comisión podrá aplicar, una vez informados los Estados miembros, toda medida preventiva estrictamente necesaria que responda a las condiciones mencionadas en el apartado 1, para hacer frente a esta situación.

7. Las disposiciones de los anteriores apartados no afectan a la aplicación de las cláusulas de salvaguardia, adoptadas en virtud de la política agrícola común con arreglo al artículo 43 del Tratado, ni a las adoptadas en virtud de la política comercial común con arreglo al artículo 113 del Tratado y de otras cláusulas de salvaguardia que podrían aplicarse eventualmente.

TÍTULO IV Disposiciones comunes

Artículo 15

1. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, los tipos de los derechos preferentes calculados conforme a las disposiciones del presente Reglamento se aplicarán redondeando el primer decimal y haciendo desaparecer el segundo.

2. Cuando el cálculo de los tipos de los derechos preferentes con arreglo al apartado 1 dé como resultado un tipo del 0,5 % o menos, los derechos preferentes en cuestión se asimilarán a la exención de derechos.

3. Las adaptaciones de los Anexos I y II necesarias debido a modificaciones efectuadas en la nomenclatura combinada se aprobarán conforme al procedimiento establecido en el artículo 19 del presente Reglamento.

Artículo 16

1. Los Estados miembros transmitirán a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, en las seis semanas siguientes al final de cada trimestre, los datos estadísticos relativos a las mercancías despachadas a libre práctica durante el trimestre de referencia para el beneficio de las preferencias arancelarias que establece el presente Reglamento. Estos datos, facilitados por número de código de la nomenclatura combinada y, en su caso, del Taric, deberán detallar, por país de origen, los valores, cantidades y unidades suplementarias que pudieran solicitarse conforme a lo definido en los Reglamentos (CEE) no 1736/75 (5) y (CEE) no 3367/87 (6).

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión, a instancia de ésta y el undécimo día de cada mes como máximo, detalles de las cantidades de los productos para los que se hubiera concedido el beneficio del presente plan durante los meses anteriores. Los Estados miembros y la Comisión colaborarán estrechamente para que se dé cumplimiento a esta disposición.

Artículo 17

1. Se crea un comité de gestión de las preferencias generalizadas en lo sucesivo denominado «Comité», compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión.

2. El Comité elaborará su Reglamento interior.

Artículo 18

1. El Comité podrá examinar cualquier cuestión relativa a la aplicación del presente Reglamento que sea evocada por su presidente, ya sea iniciativa del mismo o a petición del representante de un Estado miembro.

2. Sobre la base de un informe anual de la Comisión, el Comité examinará en qué medida se ha respetado el principio de neutralidad de las consecuencias del presente plan, así como las posibles medidas previstas por la Comisión, bien según el procedimiento contemplado en el artículo 19 o bien mediante propuesta presentada al Consejo, para garantizar la total observancia de dicho principio.

3. Sobre la base de un informe anual de la Comisión, el Comité también analizará los efectos de las medidas especiales en materia de droga, incluidos los avances logrados por los países contemplados en el Anexo V en la lucha contra la droga, así como las posibles medidas de suspensión total o parcial del beneficio del artículo 3, previstas por la Comisión en caso de que estos avances sean insuficientes, según el procedimiento previsto en el artículo 19 y una vez consultado el país beneficiario de que se trate.

Artículo 19

1. El Representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de las disposiciones que deberán adoptarse. El Comité emitirá su dictamen sobre este proyecto en un plazo que el presidente podrá fijar

en función de la urgencia de la cuestión encausada. Se pronunciará por la mayoría que establece el apartado 2 del artículo 148 del Tratado. El presidente no participará en la votación.

2. a) La Comisión adoptará las disposiciones previstas cuando sean conformes al dictamen del Comité.

b) Cuando las disposiciones previstas no sean conformes al dictamen del Comité o a falta del mismo, la Comisión presentará al Consejo lo antes posible una propuesta relativa a las disposiciones que deberá adoptar. El Consejo decidirá por mayoría cualificada.

c) Si, pasado el plazo de 3 meses a partir de la intervención del Consejo, éste no hubiera decidido, las disposiciones propuestas serán adoptadas por la Comisión.

TÍTULO V Disposiciones transitorias

Artículo 20

1. No obstante lo dispuesto en el artículo 2, podrá concederse el beneficio del régimen preferente aplicable en los Estados miembros en 1994 para las mercancías puestas en libre circulación en la Comunidad antes del 15 de marzo de 1995, siempre que:

- las mercancías de que se trate estén cubiertas por un contrato de compra celebrado durante 1994,
- pueda demostrarse ante las autoridades aduaneras que dichas mercancías salieron del país de origen antes del 1 de enero de 1995,

- el beneficio del citado régimen preferente no haya cesado en virtud de un Reglamento de la Comisión o debido al agotamiento de un contingente arancelario.

2. Las autoridades aduaneras podrán dar por cumplido el segundo guión del apartado 1 cuando se les presente uno de los documentos siguientes:

- para el transporte marítimo o fluvial, el conocimiento de embarque en el que conste que la carga se produjo antes de la fecha citada,

- para el transporte por ferrocarril, la declaración de expedición aceptada por la compañía ferroviaria del país expedidor antes de la fecha citada,

- para el transporte por carretera, el cuaderno TIR (Transporte internacional de mercancías por carretera) expedido por la aduana del país de origen antes de la fecha citada o cualquier otro documento adecuado que las autoridades aduaneras correspondientes del país de origen hayan aprobado con anterioridad a la fecha mencionada,

- para el transporte aéreo, el conocimiento de embarque aéreo en el que conste que la compañía aérea recibió las mercancías antes de la fecha citada.

Artículo 21

El presente Reglamento entrará en vigor el 1 de enero de 1995.

Será aplicable por una duración de cuatro años.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el 19 de diciembre de 1994.

Por el Consejo

El Presidente

K. KINKEL

(1) DO no C 333 de 29. 11. 1994, p. 9.(2) DO no C 341 de 5. 12. 1994.(3) Dictamen emitido el 11 de octubre de 1994 (no publicado aún en el Diario oficial).(4) DO no L 302 de 19. 10. 1992, p. 1.(5) DO no L 183 de 14. 7. 1975, p. 3.(6) DO no L 321 de 11. 11. 1987, p. 3.

Reglamento (CE) n° 3282/94 del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por el que se prorroga a 1995 la aplicación de los Reglamentos (CEE) n° 3833/90, (CEE) n° 3835/90 y (CEE) n° 3900/91 relativos a la aplicación de preferencias arancelarias generalizadas a determinados productos agrícolas originarios de países en vías de desarrollo

DIARIO OFICIAL NO. L 348 DE 31/12/1994 P. 0057

EDICION ESPECIAL EN FINES: T 2 TOMO 13 P. 242

EDICION ESPECIAL EN SUECA: T 2 TOMO 13 P. 242

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el artículo 113,

Vista la propuesta de la Comisión (1),

Visto el dictamen del Parlamento Europeo (2),

Visto el dictamen del Comité Económico y Social (3),

Considerando que, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCED), la Comunidad Económica Europea presentó una oferta relativa a la concesión de preferencias arancelarias para determinados productos agrícolas de los capítulos 1 a 24 del arancel aduanero común, originarios de los países en vías de desarrollo; que el trato preferencial previsto por esta oferta consiste, por un lado, para determinadas mercancías sometidas al régimen de intercambios determinado por el Reglamento (CEE) no 3033/80 (4), en una reducción del elemento fijo de la imposición aplicable a dichas mercancías en virtud del citado Reglamento y, por otro lado, para los productos sometidos al derecho de aduanas único, en una reducción de este derecho; que las importaciones preferenciales para los productos de que se trate se podrán efectuar en general sin limitación cuantitativa;

Considerando que el papel positivo que ha desempeñado el sistema en la mejora del acceso de los países en vías de desarrollo a los mercados de los países que conceden preferencias ha sido reconocido en el curso de la novena sesión del Comité especial de preferencias de la CNUCED; que en este foro se acordó que los objetivos del sistema generalizado de preferencias no se alcanzarían plenamente a finales de 1980 y, por consiguiente, se prorrogó su duración más allá del período inicial, teniendo en cuenta que en 1990 se inició una revisión global de dicho sistema;

Considerando que el apartado industrial del plan comunitario de preferencias generalizadas es objeto de un reglamento aplicable en tres años basado en las orientaciones decenales adoptadas por la Comunidad; que, habida cuenta de las particularidades de la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay para los productos contemplados por el presente Reglamento, no parece que se pueda establecer antes de finales de 1995 un reglamento basado en las nuevas orientaciones decenales para estos productos; que, por consiguiente, es conveniente que se reconduzca, con carácter transitorio e introduciendo algunas mejoras puntuales, el plan existente para determinados productos a la espera de que se aplique el 1 de enero de 1996 un nuevo plan agrario;

Considerando que los países que han puesto en marcha programas eficaces de lucha contra la producción y el tráfico de drogas han de mantener la posibilidad de gozar del régimen más favorable que ya se les había concedido en el plan precedente; que estos países, a los que conviene añadir a Venezuela con excepción de los productos pesqueros, gozarán de franquicia de derechos, como ha sido el caso hasta ahora,

HA ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

Las disposiciones de los Reglamentos (CEE) no 3833/90, (CEE) no 3835/90 y (CEE) no 3900/91 relativos a la aplicación de preferencias arancelarias generalizadas a determinados productos agrícolas originarios de países en desarrollo serán aplicables mutatis mutandis para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1995.

Las referencias a fechas determinadas de 1991 y 1992 en los Reglamentos mencionados en el párrafo primero se leerán como referencias a fechas de 1995 y 1996, respectivamente.

Artículo 2

El párrafo primero del apartado 4 del artículo 1 del Reglamento no 3833/90 se sustituirá por el texto siguiente:

«La admisión al beneficio del régimen preferencial establecido por el presente Reglamento estará supeditada al cumplimiento de las reglas de origen de los productos aprobadas según el procedimiento

previsto por el artículo 249 del Reglamento (CEE) no 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se establece el Código aduanero comunitario (1).

(1) DO no L 302 de 19. 10. 1992, p. 1.»

Artículo 3

1. El artículo 3 del Reglamento (CEE) no 3835/90 se modificará de la siguiente forma:

«Artículo 3

A partir del 1 de enero de 1995 y hasta el 31 de diciembre de 1995:

1) Los derechos del arancel aduanero común quedan totalmente suspendidos para los productos originarios de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela enumerados en el Anexo del presente Reglamento, con la excepción de los productos del código NC 0306 13. Para estos productos estos países siguen siendo beneficiarios de las preferencias contempladas en el Anexo II del Reglamento (CEE) no 3833/90. El apartado 4 del artículo 1 y los artículos 7 a 12 del Reglamento (CEE) no 3833/90, sin perjuicio de la percepción de los derechos adicionales eventualmente aplicables, se aplicarán a dichos países y a los productos enumerados en el Anexo del presente Reglamento.

2) Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela quedan retirados de la lista de los países enumerados en el Anexo III del Reglamento (CEE) no 3833/90.».

2. Los productos del código NC 0306 13 quedan retirados del Anexo del Reglamento (CEE) no 3900/91.

Artículo 4

El artículo 7 del Reglamento (CEE) no 3833/90 se completará con los apartados siguientes:

«2. Para los claveles de tallo inferior a 30 cm del código NC 0603 10 53, originarios de los países mencionados en el artículo 3 del Reglamento (CEE) no 3835/90, la cantidad que figura en el anterior apartado 1 será el volumen de exportación de uno de estos países a la Comunidad que corresponda a la cifra intermedia entre la cantidad más elevada y la cantidad media de los cuatro años anteriores a la entrada en vigor del presente Reglamento.

3. Para las conservas de lomos de atún de los códigos NC 1604 14, 1604 19 31, 1604 19 39 y 1604 20 70, de los países contemplados en los Reglamentos (CEE) no 3835/90 y 3900/91, la cantidad establecida en el apartado 1 será de 20 000 toneladas.».

Artículo 5

En el Anexo II del Reglamento (CEE) no 3833/90, quedarán exentos del tipo de derechos los productos de los números de orden 52.1770, 52.1840, 52.1920, 52.1930 y este tipo pasará a ser del 4 % para los productos del número de orden 52.0520 y del 30 % para los productos del número de orden 52.3790.

Se retirarán del Anexo II los productos de los números de orden 52.2350 y 52.2420.

Artículo 6

1. La parte A del Anexo III del Reglamento (CEE) no 3833/90 se completará con las menciones «336 Eritrea», «338 Sudáfrica» y «825 Palau».; y las menciones «053 Estonia», «054 Letonia» y «055 Lituania» se suprimirán de dicho Anexo.

2. El beneficio de las preferencias no se concederá a los productos del Anexo II del Reglamento (CEE) no 3833/90 de los códigos NC 0409 00 y 2401, así como de los capítulos 6, 7, 8 y 20 originarios de Sudáfrica. Antes del 1 de julio de 1995, el Consejo, a propuesta de la Comisión, procederá a un nuevo examen de las condiciones de aplicación del presente Reglamento en Sudáfrica.

Artículo 7

Los montantes indicados en la columna 5 del Anexo I del Reglamento (CEE) no 3833/90 se aumentarán cada uno en un 10 %.

Artículo 8

Las enmiendas técnicas de los Anexos de los Reglamentos (CEE) no 3833/90, (CEE) no 3835/90 y (CEE) no 3900/91 figuran en el Anexo del presente Reglamento.

Artículo 9

El presente Reglamento entrará en vigor el 1 de enero de 1995.

Será aplicable por un año.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el 19 de diciembre de 1994.

Por el Consejo

El Presidente

K. KINKEL

(1) DO no C 333 de 29. 11. 1994, p. 33.(2) DO no C 341 de 5. 12. 1994.(3) Dictamen emitido el 11 de octubre de 1994 (no publicado aún en el Diario Oficial).(4) DO no L 323 de 29. 11. 1980, p. 1.

ANEXO N°13

- A - 'Decisión del Consejo 95/568/C.E., del 18 de diciembre de 1995, referente a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas'

- B - 'Acuerdo 95/568/C.E. entre la Comunidad Europea y la República relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas'

Fuente: D.O.C.E., n°L324 de 30.12.1995.

95/568/CE: Decisión del Consejo, del 18 de diciembre de 1995, referente a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas
DIARIO OFICIAL NO. L 324 DE 30/12/95 P. 0010

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 113 en relación con la primera frase del apartado 2 del artículo 228, y el apartado 4 del artículo 228,

Vista la Recomendación de la Comisión,

Considerando que, el 25 de septiembre de 1995, el Consejo autorizó a la Comisión para negociar, en nombre de la Comunidad, acuerdos relativos al control de precursores y sustancias químicas con los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, y prioritariamente con los países miembros del Acuerdo de Cartagena; que basándose en esta autorización, la Comisión concluyó las negociaciones con la República de Colombia el 13 de noviembre de 1995;

Considerando que es conveniente que se apruebe el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas;

Considerando que conviene que el Consejo autorice a la Comisión, mediante consultas con un comité especial nombrado por el Consejo, a aprobar modificaciones en nombre de la Comunidad en los supuestos en los que el Acuerdo prevé que sean adoptadas por el Grupo mixto de seguimiento; que esta autorización se limitará a la modificación de los Anexos del Acuerdo siempre que se refiera a sustancias ya reguladas por la legislación comunitaria sobre precursores y sustancias químicas,

DECIDE

Artículo 1

Queda aprobado, en nombre de la Comunidad, el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas.

El texto del Acuerdo se adjunta a la presente Decisión.

Artículo 2

Se autoriza al Presidente del Consejo para que designe a la persona facultada para firmar el Acuerdo.

Artículo 3

El Presidente del Consejo, en nombre de la Comunidad, procederá al depósito del instrumento previsto en el artículo 12 del Acuerdo.

Artículo 4

1. La Comunidad estará representada en el Grupo mixto de seguimiento previsto en el artículo 9 del Acuerdo, por la Comisión, asistida por los representantes de los Estados miembros.

2. La Comisión estará autorizada para aprobar, en nombre de la Comunidad, las modificaciones de los Anexos del presente Acuerdo adoptadas por el Grupo mixto de seguimiento mediante el procedimiento establecido en el artículo 10 del Acuerdo.

La Comisión estará asistida en esta tarea por un comité especial nombrado por el Consejo y encargado de establecer una posición común.

3. La autorización mencionada en el apartado 2 se limitará a aquellas sustancias que ya están reguladas por la legislación comunitaria pertinente en materia de precursores de estupefacientes y de sustancias químicas.

Artículo 5

La presente Decisión se publicará en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Hecho en Bruselas, el 18 de diciembre de 1995.

Por el Consejo

El presidente

J. BORRELL FONTELLES

95/568/CE: Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas
DIARIO OFICIAL NO. L 324 DE 30/12/1995 P. 0011

LA COMUNIDAD EUROPEA,
denominada en lo sucesivo «la Comunidad», por una parte, y
LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
denominada en lo sucesivo «Colombia», por otra parte, denominadas en lo sucesivo «Partes contratantes»,
RESUELTAS a impedir y combatir la fabricación ilícita de estupefacientes y de sustancias sicotrópicas mediante el control del suministro de los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en dicha fabricación;
TOMANDO NOTA del artículo 12 del Convenio de las Naciones Unidas de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias sicotrópicas;
EXPRESANDO su acuerdo con el informe final del Grupo de trabajo sobre sustancias químicas (CATF), aprobado por la cumbre económica del G-7 celebrada en Londres el 15 de julio de 1991, que recomienda el fortalecimiento de la cooperación internacional mediante la celebración de acuerdos bilaterales, en particular, entre las regiones y países relacionados con la exportación, importación y tránsito de dichas sustancias químicas;
CONVENCIDAS de que el comercio internacional constituye un factor de riesgo específico y de que sólo se puede combatir este riesgo mediante acuerdos de cooperación entre las regiones afectadas, concretamente, estableciendo una relación entre los controles a la exportación y los controles a la importación;
AFIRMANDO su compromiso común a favor del establecimiento de mecanismos de asistencia y cooperación entre Colombia y la Comunidad, con el fin de luchar contra el desvío de sustancias controladas hacia usos ilícitos, de forma armonizada con las orientaciones y acciones adoptadas a nivel internacional;
RECONOCIENDO que estas sustancias químicas se utilizan principalmente y de forma más corriente con fines legítimos, y que los intercambios internacionales no deben verse obstaculizados por procedimientos excesivos de control;
HAN DECIDIDO celebrar un Acuerdo para el control de los precursores y de las sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, y han designado con tal fin como plenipotenciarios:
LA COMUNIDAD EUROPEA:
LA REPÚBLICA DE COLOMBIA:
QUIENES, después de haber intercambiado sus plenos poderes, reconocidos en buena y debida forma,
HAN CONVENIDO LO SIGUIENTE:

Artículo 1

Ámbito de aplicación del Acuerdo

1. El presente Acuerdo establece medidas para consolidar la cooperación entre las Partes contratantes con el fin de evitar que se desvíen las sustancias utilizadas con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, sin perjuicio del reconocimiento de los intereses legítimos del comercio y de la industria.
2. Con este objetivo, las Partes contratantes se prestarán asistencia mutua, de la forma y en las condiciones establecidas en el presente Acuerdo, en particular para:
 - supervisar el comercio entre ellas de sustancias controladas, con el fin de evitar que se desvíen para ser utilizadas ilícitamente,
 - proporcionarse asistencia administrativa mutua para garantizar que se aplique correctamente la legislación pertinente en materia de control del comercio de estas sustancias.
3. Sin perjuicio de las eventuales modificaciones que se puedan adoptar en el ámbito de las competencias del Grupo mixto de seguimiento, el presente Acuerdo se aplica a las sustancias químicas que figuran en el anexo modificado del Convenio de las Naciones Unidas de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias sicotrópicas, a partir de ahora designadas como «sustancias controladas».

Artículo 2

Supervisión del comercio

1. Las Partes contratantes se consultarán e informarán por iniciativa propia sobre toda sospecha de desvío de sustancias controladas hacia la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, en particular cuando se trata de un envío en cantidad o en circunstancias no habituales.
2. En lo que atañe a las sustancias controladas que figuran en el Anexo A del presente Acuerdo, la autoridad competente de la Parte contratante exportadora, en el momento de la concesión de la autorización de exportación y previamente a la salida del envío, remitirá una copia de la autorización de exportación a la autoridad competente de la Parte contratante importadora. Se proporcionará una información específica en los casos en los que el operador es beneficiario en el país de exportación de una autorización individual general que cubre varias operaciones de exportación.
3. Además, en lo que atañe a las sustancias controladas que figuran en el Anexo B del presente Acuerdo, la exportación será autorizada sólo cuando la Parte contratante importadora otorgue su acuerdo.
4. Las Partes contratantes se comprometen a aportar en reciprocidad, de manera oportuna, todas las precisiones sobre el seguimiento dado a las informaciones otorgadas o a las medidas solicitadas basándose en el presente artículo.
5. Los intereses legítimos del comercio deberán ser respetados cuando se pongan en funcionamiento las medidas anteriormente mencionadas. En particular, en los casos considerados en el apartado 3 del presente artículo, la Parte contratante importadora responderá en un plazo de 15 días hábiles desde la recepción de la comunicación de la Parte contratante exportadora. La ausencia de respuesta dentro de este plazo se considerará como una concesión de autorización de importación. El rechazo de la concesión de autorización de importación será notificado por escrito a la Parte contratante exportadora dentro de este plazo y debe estar motivado.

Artículo 3

Suspensión de envíos

1. Sin perjuicio de la posible implementación de medidas técnicas de carácter represivo, los envíos serán suspendidos cuando a juicio de una de las Partes contratantes existan motivos razonables que hagan presumir que sustancias controladas puedan ser objeto de desvío para la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, o, en los casos establecidos en el apartado 3 del artículo 2, cuando la Parte contratante importadora lo solicite.
2. Las Partes contratantes cooperarán para procurarse mutuamente toda información relativa a las presuntas operaciones de desvío.

Artículo 4

Asistencia administrativa mutua

1. Las Partes contratantes se procurarán mutuamente, por iniciativa propia o a solicitud, toda información con vistas a impedir el desvío de sustancias controladas para la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas y procederán a investigaciones en casos de sospechas sobre desvíos. En caso necesario, tomarán las medidas cautelares apropiadas para impedir los desvíos.
2. Toda solicitud de información o de toma de medidas cautelares será atendida oportunamente.
3. Las solicitudes de asistencia administrativa serán atendidas de conformidad a la legislación, las reglamentaciones y a otros instrumentos jurídicos de la Parte contratante solicitada.
4. Los funcionarios de una Parte contratante podrán, con el acuerdo de la otra Parte contratante, estar presentes en las investigaciones efectuadas en el territorio de esta última.
5. Las Partes contratantes se asistirán mutuamente para facilitar elementos de prueba.
6. La asistencia administrativa que se establece en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de las disposiciones existentes en materia de cooperación judicial en el ámbito penal. Tampoco se aplicarán a la información obtenida con arreglo a los poderes ejercidos a instancias de la autoridad judicial, a menos que dichas autoridades lo acepten.
7. Se podrá solicitar información respecto de sustancias químicas utilizadas con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas que quedan fuera del ámbito de aplicación del presente Acuerdo.

Artículo 5

Intercambio de información y confidencialidad

1. Toda información comunicada, en cualquier forma, en aplicación del presente Acuerdo tendrá carácter confidencial o reservado, según la legislación que se aplique en cada una de las Partes contratantes. Estará cubierta por el secreto profesional y gozará de la protección concedida a la información de tipo similar por las leyes aplicables en la materia sobre el territorio de la Parte contratante que la haya recibido, así como las disposiciones correspondientes que se apliquen a las autoridades comunitarias.
2. Los datos de carácter personal sólo podrán intercambiarse cuando la Parte contratante receptora se comprometa a proteger dichos datos como mínimo de forma equivalente a la que se aplicaría por la Parte contratante emisora.
3. La información obtenida deberá ser utilizada únicamente para los efectos del presente Acuerdo. En caso de que una de las Partes contratantes la requiriera para otros fines, deberá contar con autorización escrita previa de la autoridad que haya proporcionado dicha información. Estará además sometida a las restricciones impuestas por dicha autoridad.
4. Lo dispuesto en el apartado 3 del presente artículo no será obstáculo para la utilización de la información en el marco de acciones judiciales o administrativas iniciadas como consecuencia de la inobservancia de la legislación sobre las sustancias controladas. La utilización dada a dicha información será comunicada a la autoridad competente que la proporcionó.

Artículo 6

Excepciones a la obligación de asistencia

1. Las Partes contratantes podrán rechazar el otorgar la asistencia prevista en el presente Acuerdo en los siguientes casos:
 - a) cuando pueda atentar contra la soberanía de Colombia o de un Estado miembro de la Comunidad;
 - b) cuando pueda atentar contra el orden público, contra su seguridad o contra otros intereses esenciales, en particular en los casos referidos en el apartado 2 del artículo 5; o
 - c) cuando suponga la violación de un secreto industrial, comercial o profesional.
2. Si una Parte contratante solicita asistencia que no puede suministrar total o parcialmente en el caso de una solicitud similar, deberá precisar esta situación en su petición. La otra Parte contratante podrá decidir consecuentemente de qué forma puede atender la petición.
3. En caso de que se rechace la solicitud de asistencia, las razones que explican la decisión serán notificadas sin demora a la otra Parte contratante.

Artículo 7

Cooperación técnica y científica

Las Partes contratantes cooperarán en la identificación de nuevos métodos de desvío así como respecto de las medidas apropiadas para contrarrestarlos, incluyendo la cooperación técnica para reforzar las estructuras administrativas y represivas en la materia y para promover la cooperación con el comercio y la industria. Esta cooperación técnica puede orientarse, en particular, a la formación y programas de intercambio entre funcionarios competentes, así como al equipo necesario para la ejecución del presente Acuerdo.

Artículo 8

Medidas de funcionamiento

1. Las Partes contratantes se esforzarán por aplicar el presente Acuerdo teniendo en cuenta la necesidad de un enfoque coherente de la normativa sobre el control de las sustancias químicas controladas en la totalidad del continente americano.
2. Cada Parte contratante designará una o varias autoridades competentes para coordinar la aplicación del presente Acuerdo.
Estas autoridades se comunicarán directamente entre ellas para los fines del presente Acuerdo.
3. Las Partes contratantes se informarán mutuamente de las disposiciones que adopten para la aplicación del presente Acuerdo.

Artículo 9

Grupo mixto de seguimiento

1. Se crea un Grupo mixto de seguimiento de control de los precursores y sustancias químicas, en adelante «Grupo mixto de seguimiento», en el que está representada cada Parte contratante del presente Acuerdo.

2. El Grupo mixto de seguimiento actuará por mutuo acuerdo. Se reunirá normalmente una vez al año; la fecha, el lugar y el programa de la reunión se fijarán por mutuo acuerdo. En la medida de lo posible, estas reuniones se organizarán simultáneamente con las reuniones de los otros Comités mixtos y Grupos mixtos establecidos entre la Comunidad y alguno de los miembros de la Organización de Estados Americanos.

Se podrán convocar reuniones de carácter extraordinario con el acuerdo de las Partes contratantes.

3. El Grupo mixto de seguimiento adoptará su propio reglamento interno.

Artículo 10

Competencias del Grupo mixto de seguimiento

1. El Grupo mixto de seguimiento se ocupará de la gestión del presente Acuerdo y garantizará su correcta aplicación. A este respecto:

- estudiará y desarrollará las modalidades necesarias para garantizar el buen funcionamiento del presente Acuerdo,
- las Partes contratantes le comunicarán periódicamente sus experiencias en la aplicación del presente Acuerdo,
- en los casos previstos en el apartado 2 del presente artículo, adoptará decisiones,
- en los casos previstos en el apartado 3 del presente artículo, formulará recomendaciones,
- estudiará y desarrollará las acciones de asistencia técnica previstas en el artículo 7,
- estudiará y desarrollará otras posibles formas de cooperación en el ámbito de las sustancias controladas.

2. El Grupo mixto de seguimiento adoptará de mutuo acuerdo las decisiones de modificación de los Anexos A y B.

Estas decisiones serán ejecutadas por las Partes contratantes de conformidad con su propia legislación. En el caso de que el representante de una Parte contratante en el Grupo mixto de seguimiento acepte una decisión supeditada al cumplimiento de los procedimientos internos necesarios a tal efecto, la decisión entrará en vigor, si no se menciona una fecha específica en la misma, el primer día del segundo mes posterior a la notificación de la conclusión del procedimiento.

3. El Grupo mixto de seguimiento recomendará a las Partes contratantes:

- a) las modificaciones del presente Acuerdo;
- b) cualquier otra medida requerida para la aplicación del presente Acuerdo.

Artículo 11

Otros Acuerdos

1. Sin perjuicio de las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el presente Acuerdo reemplazará las disposiciones de los acuerdos bilaterales que han sido concluidos entre uno o varios Estados miembros de la Comunidad y Colombia si éstas son incompatibles con el mismo. Estos acuerdos bilaterales no afectarán a las disposiciones comunitarias relativas a la comunicación entre las autoridades administrativas competentes de la Comunidad de toda información obtenida en los ámbitos cubiertos por el presente Acuerdo que pudiera ser de interés comunitario.

2. Las Partes contratantes se informarán además de toda medida adoptada con otros países en el ámbito de las sustancias controladas.

Artículo 12

Entrada en vigor

1. El presente Acuerdo entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente a la fecha del depósito del último instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, de conformidad con la legislación de cada Parte contratante.

2. Los instrumentos mencionados en el apartado 1 del presente artículo se depositarán en la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, que actuará como depositario.

3. El depositario comunicará a las Partes contratantes la fecha del depósito de los instrumentos mencionados en el apartado 1 del presente artículo de cada Parte contratante y la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo.

Artículo 13

Duración y denuncia

1. El presente Acuerdo tendrá una duración de cinco años y se renovará tácitamente, si no se dispone lo contrario, por períodos sucesivos iguales al inicialmente acordado.

2. El presente Acuerdo podrá ser modificado por mutuo acuerdo de las Partes contratantes.
3. Cualquier Parte contratante podrá denunciar el presente Acuerdo previa notificación por escrito con doce meses de antelación a la otra Parte contratante.

Artículo 14

Textos auténticos

El presente Acuerdo se redacta en dos ejemplares en lenguas alemana, danesa, española, finesa, francesa, griega, inglesa, italiana, neerlandesa, portuguesa y sueca, siendo cada uno de estos textos igualmente auténtico, y se depositará en los archivos de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, que expedirá una copia autenticada a las Partes contratantes.

Hecho en Madrid, el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

Udfaerdiget i Madrid den attende december nitten hundrede og femoghalvfems.

Geschehen zu Madrid am achtzehnten Dezember neunzehnhundertfuenfundneunzig.

Ἰῆῖῖῖῖ ὁὀῖ Ἰῖῖῖῖῖῖῖῖ, ὁὀῖὀ ἂῖῖῖῖῖῖῖῖ Ἀῖῖῖῖῖῖῖῖῖῖ ὠῖῖῖῖ ἂῖῖῖῖῖῖῖῖῖῖ ἂῖῖῖῖῖῖῖῖ ὀῖῖῖῖῖῖῖ.

Done at Madrid on the eighteenth day of December in the year one thousand nine hundred and ninety-five.

Fait à Madrid, le dix-huit décembre mil neuf cent quatre-vingt-quinze.

Fatto a Madrid, addì diciotto dicembre millenovecentonovantacinque.

Gedaan te Madrid, de achttiende december negentienhonderd vijfennegentig.

Feito em Madrid, em dezoito de Dezembro de mil novecentos e noventa e cinco.

Tehty Madridissa kahdeksantenatoista paeivaenae joulukuuta vuonna

tuhatyhdeksaensataayhdeksaenkymmentaeviisi.

Som skedde i Madrid den artonde december nittonhundranittiofem.

Por la Comunidad Europea

For Det Europaeiske Faellesskab

Fuer die Europaeische Gemeinschaft

Ἀῖῖ ὁῖ ἈἈὀῖῖὀὀὀὀὀ Ἐῖῖῖῖὀὀὀὀ

For the European Community

Pour la Communauté européenne

Per la Comunità europea

Voor de Europese Gemeenschap

Pela Comunidade Europeia

Euroopan yhteisoen puolesta

Foer Europeiska gemenskapen

Por la República de Colombia

For Republikken Colombia

Fuer die Republik Kolumbien

Ἀῖῖ ὁῖ ἈἘῖῖῖῖῖῖῖῖ Ἐῖῖῖῖῖῖῖῖ

For the Republic of Colombia

Pour la république de Colombie

Per la Repubblica di Colombia

Voor de Republiek Colombia

Pela República da Colômbia

Kolumbian tasavallan puolesta

Foer Republiken Colombia

ANEXO A

Sustancias objeto de las medidas del apartado 2 del artículo 2

Metiletilcetona

Tolueno

Permanganato de potasio

Ácido sulfúrico

Acetona

Éter etílico

Ácido clorhídrico
Anhídrido acético
Ácido antranílico
Ácido fenilacético
Piperidina

ANEXO B

Sustancias objeto de las medidas del apartado 3 del artículo 2

El vínculo de la prohibición y la legalización con las relaciones internacionales es evidente puesto que el prohibicionismo es una política aceptada internacionalmente y que la opción de legalizar sólo se puede plantear a nivel internacional a causa de la necesaria aceptación global de la propuesta sin la que no se puede hacer nada. La estrategia estadounidense se basa en un diagnóstico en parte perverso que sostiene que para acabar con el consumo de sustancias estupefacientes, la solución está en atacar su cultivo, procesamiento y tráfico en las zonas de producción ilícita. La comunidad internacional se adhiere por completo a esta visión, hasta hacerla suya y pretende extender a escala mundial la política prohibicionista.

La existencia de una política equivocada a nivel internacional, fundada en la necesidad de la prohibición absoluta de los estupefacientes, es la causa del llamado 'problema de las drogas', tal y como se conoce en la actualidad. De hecho, las consecuencias del prohibicionismo pueden resumirse en unas cuantas constataciones concretas: rentabilidad espectacular del negocio del narcotráfico, aumento de la violencia delictiva y corrupción rampante. Por lo tanto, la lista de los costos del prohibicionismo es larga: economía ilegal internacionalizada y poderosa, criminalidad organizada a nivel internacional, violencia, corrupción, financiación del terrorismo, conductas delincuentes e inseguridad ciudadana, autoritarismo oficial y restricción de libertades individuales (se crea un derecho penal restrictivo de libertades y se fomentan dispositivos represivos autoritarios de control social), sobrecarga del aparato judicial, inestabilidad institucional, deterioro de las relaciones internacionales y desprotección del consumidor de drogas (alteración de los productos que puede llevar a la muerte del consumidor y propagación de enfermedades graves como SIDA y hepatitis). Son costos para el Estado y para la sociedad. Al fin y al cabo, estos costos resultan superiores a los beneficios que se sacan de la política prohibicionista. No sólo el prohibicionismo no ha alcanzado su objetivo de acabar con el consumo, el tráfico y la producción sino que además es contraproducente porque sus efectos nocivos son mayores que sus logros.

En vez de controlar como lo pretende, la política de prohibición descontrola puesto que somete la sociedad a una violencia acrecentada y a los otros efectos perversos citados. Los costos de la prohibición son enormes y el beneficio eventual de una reducción del abuso es incierto. Las ventajas son menores que los inconvenientes, lo que podría justificar una revisión de la

¹¹ Las reflexiones relativas a las consecuencias negativas del prohibicionismo y a las orientaciones hacia una liberalización limitada tienen sus bases en: CABALLERO F., *Libéraliser plutôt que punir*, en *Drogue: Les Etats désarmés*, *Le Monde des Débats*, noviembre 1993, p.2-3; ID., *Le droit de la drogue*, Précis Dalloz, París, 1989, p.101-108.

cuestión. Los problemas nacidos de la prohibición son mayores que los problemas derivados de los estupefacientes (tanto abuso como tráfico) que son, obviamente, muy peligrosos.

Al constatar un número tan elevado de elementos negativos y escasos aspectos positivos, nace una pregunta relacionada con la oportunidad de seguir preconizando la política de prohibición de las drogas. De ahí surge la eventualidad de una legalización de los estupefacientes. Pero las dudas relacionadas con una potencial decisión de legalizar las drogas son también importantes. Se teme un aumento del consumo de estupefacientes y quizás del abuso dramático. No se sabe si la repercusión sobre los precios sería efectivamente una disminución. Se opina que la consecuencia sería de todos modos una reducción de los costos políticos y sociales en Colombia.

Una liberalización pura y simple conllevaría sin duda muchos peligros. Un mercado libre y desregulado no sería una buena idea a causa de los peligros reales en materia de salud pública que provocan las drogas psicoactivas. Más bien se justificaría una legalización regulada con distribución controlada y reglamentación adaptada¹². La falta de control del producto 'estupefacientes' consecuente a su ilegalismo plantea muchos interrogantes respecto de la protección del consumidor, la salud pública y la marginalidad. Los Países Bajos han elegido en conciencia una política que va a contracorriente de sus vecinos y de la comunidad internacional, pero que toma en cuenta dichos elementos, no sin provocar tensiones regionales. Las estrategias intermediarias de legalización regulada responden mejor a las dudas en cuanto a la salud pública, el control de la venta al detalle, la seguridad ciudadana. Podría montarse una especie de monopolio estatal de producción y venta de estupefacientes, que proporcionaría una regulación grande. Se toleraría el uso, cuando no perjudique a los demás, y se combatiría el abuso. La protección de los consumidores estaría mejor gestionada. Los elementos correlativos serían el aumento de los programas de prevención y tratamiento, aportes alternativos a los productores locales y campesinos, así como un sistema de sanciones en caso de contravención. Semejantes pasos hacia la descriminalización y la despenalización podrían aliviar la descomposición societal.

Pero muchos agentes se benefician del actual sistema represivo: las redes de criminalidad organizada y los narcotraficantes, el sistema financiero mundial, los gobiernos de ciertos países donde se producen estupefacientes (autoritarismo sobre la población civil y discurso securitario), los gobiernos potentes que justifican por el peligro multiforme de las drogas su ingerencia e intervencionismo en los asuntos internos de otros Estados, los funcionarios de entidades de lucha contra las drogas.

Una visión realista debe subyacer a cualquier voluntad de abordar la cuestión de los estupefacientes. Un primer paso en este sentido es darse cuenta que un mundo sin drogas es casi imposible, básicamente a causa de la rentabilidad económica del

¹² Opción defendida por el 'Movimiento antiprohibicionista internacional'.

narconegocio. Creer en la eliminación definitiva es utópico. No obstante, hasta ahora cuando se ha planteado una política en materia de narcotráfico y estupefacientes, se ha pretendido una meta de eliminación total. Esto al fin y al cabo es inalcanzable y evidencia el enfoque erróneo hasta ahora seguido en la materia. Europa podría fomentar e incluso apoyar este punto de vista de la regulación del mercado de las drogas, con el objetivo de aproximarse a una situación en la que los estupefacientes no generen peligros para la sociedad en su conjunto, sino solamente para los consumidores y en un porcentaje mínimo.